

### **Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen: Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer**

Gerbig, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Gerbig, S. (2020). *Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen: Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer*. Köln: Deutsches Komitee für UNICEF e.V.; Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71587-2>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen

Eine kinderrechtliche Analyse  
basierend auf einer Befragung  
der 16 Bundesländer

## Deutsches Komitee für UNICEF e. V.

Unter dem Leitsatz „Für jedes Kind“ setzt sich UNICEF weltweit dafür ein, die Kinderrechte für jedes Kind zu verwirklichen. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen wurde 1946 gegründet und arbeitet heute in über 190 Ländern. UNICEF hilft, dass Kinder gut versorgt werden, zur Schule gehen können und vor Gewalt geschützt werden. Auch in Deutschland ist UNICEF aktiv, um Kinderrechte bekannt zu machen und zu ihrer Durchsetzung beizutragen – mit politischer Arbeit, programmatischen Initiativen und vielen ehrenamtlich Engagierten.

## Deutsches Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

### Impressum

#### HERAUSGEBER

Deutsches Komitee für UNICEF e. V.  
Höninger Weg 104 | 50969 Köln  
Tel.: 0221 936 50-0  
mail@unicef.de  
www.unicef.de

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | November 2020

#### ZITIERVORSCHLAG

UNICEF Deutschland/Deutsches Institut für Menschenrechte, Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Abfrage der 16 Bundesländer, Köln/Berlin: 2020.

UNICEF Bestellnummer: I0051  
ISBN 978-3-946499-80-0 (PDF)

#### MITARBEIT

DIMR: Dr. Stephan Gerbig (Autor)  
UNICEF: Desirée Weber, Dr. Kerstin Rosenow-Williams (Fachliche Redaktion)

© Deutsches Komitee für UNICEF e. V./Deutsches Institut für Menschenrechte 2020

Alle Rechte vorbehalten

LAYOUT: Ingo Fabig/mehrfabig.de, Köln

GRAFIK S. 32/33: Alex Hitchcock/youmeokay.com, Berlin



# Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen

Eine kinderrechtliche Analyse  
basierend auf einer Befragung  
der 16 Bundesländer



<b>1</b>	<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Hintergrund: rechtlicher und statistischer Kontext</b>	<b>13</b>
3.1	Rechtlicher Kontext	13
3.2	Statistischer Kontext	16
3.2.1	Grundsätzliche Daten über in Sammelunterkünften lebende geflüchtete Menschen	16
3.2.2	Statistische Gewaltprävalenz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften	18
3.2.3	Aussagekraft der Kinder- und Jugendhilfestatistik	20
<b>4</b>	<b>Menschenrechtliche Anforderungen an die Implementierung des Gewaltschutzes</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Konzeptionelle und strukturelle Aufstellung der Länder</b>	<b>29</b>
5.1	Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte	29
5.1.1	Gewaltschutzkonzepte in den Landesunterkünften	30
5.1.2	Gewaltschutzkonzepte in den kommunalen Unterkünften: Die Rolle der Bundesländer	34
5.1.3	Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in den Verträgen mit Betreibern von Unterkünften	40
5.2	Monitoring- und Evaluationstools und -prozesse zum Gewaltschutz	45
5.3	Bereitstellung gesonderter Ressourcen zur Umsetzung des Gewaltschutzes	48
5.4	Bedeutung der „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“	50
5.5	Kindspezifische Strukturelemente zum Gewaltschutz	52
5.5.1	Betreuungsschlüssel in den Unterkünften für asylbegehrende Menschen	52
5.5.2	Beschwerdestellen und Ombudspersonen für asylbegehrende Menschen	56
5.5.3	Information über bestehende Hilfeangebote	59
5.5.4	Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe bzw. die Eingliederungshilfe	61
5.6	COVID-19 und Gewaltschutz	65
<b>6</b>	<b>Kinderrechtliche Empfehlungen</b>	<b>69</b>
6.1	Empfehlungen an den Bund	69
6.2	Empfehlungen an die Bundesländer	71
6.3	Empfehlungen an die Bundesländer und an die Kommunen	72
<b>7</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>75</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>77</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>83</b>
	<b>Bildnachweise</b>	<b>83</b>
	<b>Anlage 1 - Polizeiliche Kriminalstatistiken</b>	<b>84</b>
	<b>Anlage 2 - Fragebogen</b>	<b>87</b>







# 1 Vorwort

Als 2016 die Bundesinitiative zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und UNICEF gemeinsam mit vielen Partnern ins Leben gerufen wurde, befanden wir uns inmitten einer Krise der Menschlichkeit an den Außengrenzen Europas. Das aktuelle Jahr zeigt abermals in unübersehbarer Deutlichkeit, dass politisches Engagement weiterhin dringend notwendig ist, um geflüchtete und migrierte Menschen zu schützen. Es ist ein Jahr, das uns zwingt, umzudenken, die Welt mit anderen Augen zu betrachten und solidarischer zu handeln.

Die COVID-19-Pandemie hat jedem von uns bewusst gemacht, was es heißt, sich einschränken zu müssen oder sich unsicher zu fühlen. Und vor allem hat diese außergewöhnliche Situation jedem vor Augen geführt, wen die Ungleichheiten dieser Welt besonders treffen – nämlich die bereits vor dem Ausbruch der Pandemie Benachteiligten, darunter die vielen Millionen geflüchteten und migrierten Kinder weltweit.

UNICEF Deutschland und das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) haben die Aufgabe, darauf zu achten und, in Zusammenarbeit mit den Regierungen von Bund und Ländern, darauf hinzuwirken, dass die in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte für Kinder umgesetzt werden. Und zwar für jedes Kind. Wir begrüßen daher die im August 2019 in Kraft getretene gesetzliche Verpflichtung der Länder (§§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG) in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für geflüchtete Menschen Maßnahmen für den Schutz von Frauen und anderen schutzbedürftigen Gruppen, also auch Kindern, zu ergreifen.

Doch was braucht es noch, um ihren Schutz sicherzustellen? Welche Maßnahmen sind für den Gewaltschutz notwendig? Die gesetzliche Grundlage gibt darauf keine Antwort. Daher sind die Länder und Kommunen gefragt dies zu konkretisieren und auszugestalten. Um einen fundierten Überblick über die bisherige Umsetzung des Gewaltschutzes in Unterkünften für geflüchtete Menschen mit Blick auf die Kinder zu erhalten, haben wir gemeinsam die vorliegende Expertise zum aktuellen Umsetzungsstand auf Länderebene erstellt. Die Daten basieren auf einer Selbstauskunft aller 16 Bundesländer ab Juni 2020, auf Basis eines strukturierten Fragebogens. Für die Bereitstellung dieser Daten bedanken wir uns ausdrücklich.

Die Studie identifiziert aktuelle Tendenzen und Entwicklungen und benennt mit juristischem Blick Defizite und Lösungsansätze auf der strukturellen und konzeptionellen Ebene des Gewaltschutzes. Auch ohne den direkten Blick in die Praxis vor Ort, können auf Grundlage der Angaben der Bundesländer, Empfehlungen gegeben werden, die aufzeigen, dass der Gewaltschutz, insbesondere für Kinder, auf allen Ebenen – vom Bund, über die Länder, bis zu den Kommunen und den Betreibern – strukturell noch ausgebaut werden sollte, um menschenrechtlichen und kinderrechtlichen Ansprüchen zu genügen.

UNICEF Deutschland und das DIMR werden sich weiterhin dafür einsetzen und dazu beitragen, dass sich die Menschen in den Unterkünften, vor allem die Kinder, geschützt und sicher fühlen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das langfristige Ziel immer sein sollte, dass Kinder und ihre Familien schnell in eigenen Wohnungen leben können.



Dr. Sebastian Sedlmayr

Leiter Abteilung Advocacy und Programmarbeit  
Leiter Büro Berlin  
Deutsches Komitee für UNICEF e. V.



Claudia Kittel

Leiterin der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention  
Deutsches Institut für Menschenrechte







## 2 Einleitung

In Deutschland ist die Zahl der asylsuchenden Menschen in den letzten Jahren zwar zurückgegangen, die Zahl der Kinder unter ihnen jedoch von einem Drittel auf die Hälfte gestiegen.<sup>1</sup> Viele geflüchtete und migrierte Kinder<sup>2</sup> – insofern Personen unter 18 Jahren i. S. d. Art. 1 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) – müssen in Deutschland häufig<sup>3</sup> längere Zeit in Sammelunterkünften (hierzu zählen insbesondere Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte) für geflüchtete Menschen leben. Dies betrifft primär begleitete Kinder und ihre Familien, kann aber ebenso unbegleitete Kinder betreffen.<sup>4</sup>

Nach Ankunft in Deutschland sind geflüchtete Menschen zunächst in sogenannten Aufnahmeeinrichtungen i. S. d. § 44 Asylgesetz (AsylG) untergebracht, die von den Bundesländern betrieben werden. In den Aufnahmeeinrichtungen erfolgen u. a. die Registrierung, die erkennungsdienstliche Erfassung, die medizinische Erstversorgung und insbesondere die Stellung des Asylantrags einschließlich Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bei positiver Bleibeperspektive erfolgt die Verteilung der Kinder und ihrer Familien auf die Kommunen. Dort leben sie in Gemeinschaftsunterkünften i. S. d. § 53 AsylG, welche von den Kommunen betrieben werden. Sofern keine dezentrale Unterbringung erfolgt, sollen geflüchtete Menschen bis zum Abschluss des Asylverfahrens in Gemeinschaftsunterkünften leben. Auch nach positivem Abschluss des Asylverfahrens kann es jedoch sein, dass geflüchtete Menschen, mangels Wohnraumalternativen, in den Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.

Das im August 2019 in Kraft getretene „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ hat u. a. die Aufenthaltspflicht in Aufnahmeeinrichtungen neu definiert: Gemäß § 47 Abs. 1 AsylG gilt die Aufenthaltspflicht in den Aufnahmeeinrichtungen nun für bis zu 18 Monaten, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern für bis zu sechs Monate. Die Tatsache, dass geflüchtete Menschen insofern länger in Aufnahmeeinrichtungen leben müssen – für Gemeinschaftsunterkünfte gilt dieser Befund angesichts der Wohnungsknappheit ohnehin schon<sup>5</sup> – macht die Frage des Gewaltschutzes in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen umso dringlicher. Dies liegt auch daran, dass längere Verweildauern dazu geführt haben, dass sich das ursprüngliche Selbstverständnis von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften verändert hat und frühere rechtliche Prämissen nun nicht mehr funktionieren.<sup>6</sup> In weiten Teilen sind die Strukturen jedoch noch nicht an die längere Verweildauer in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften angepasst.

Zudem ist zu bedenken, dass es in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen in relevantem Umfang zu Gewaltvorkommnissen kommt.<sup>7</sup> Mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ hat der Bundesgesetzgeber deshalb

<sup>1</sup> Vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen – Ausgabe Juni 2020, S. 8; BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 22.

<sup>2</sup> Wenn im weiteren Text lediglich von „geflüchteten Kindern“ die Rede ist, sind hiermit auch migrierte Kinder, die in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, gemeint.

<sup>3</sup> Im Jahr 2017 lebte bspw. ein Viertel aller begleiteten asylsuchenden Kinder in Gemeinschaftsunterkünften, vgl. DJI, DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020, S. 224.

<sup>4</sup> Vgl. BMFSFJ, UMA-Bericht 2020, S. 45; BumF, Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, S. 7.

<sup>5</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt, S. 71.

<sup>6</sup> Die gesetzlichen Regelungen beruhen häufig auf der Prämisse, dass die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen bzw. Gemeinschaftsunterkünften nur kurzfristig erfolgt. Gerade für Menschen, die aus vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten kommen, hat sich der rechtliche Rahmen der Verweilzeit deutlich verschärft.

<sup>7</sup> Siehe hierzu die Ausführungen in der Anlage 1.



auch Änderungen in §§ 44, 53 AsylG vorgenommen und die Bundesländer gesetzlich dazu verpflichtet, sowohl für die Aufnahmeeinrichtungen der Länder, als auch für die Gemeinschaftsunterkünfte der Kommunen Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.

Rund ein Jahr nach Inkrafttreten dieser gesetzlichen Verpflichtung haben UNICEF Deutschland und das DIMR daher beschlossen herauszuarbeiten, wie es aktuell um den Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften bestellt ist und welche Maßnahmen die Länder ergriffen haben. Dieses Vorhaben fügt sich in den Kontext der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ ein, in dessen Rahmen auch die bundesweit einheitlichen „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ entwickelt wurden.

Zu diesem Zweck haben UNICEF Deutschland und die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte einen Fragebogen erarbeitet, der an die Staatskanzleien der Bundesländer gerichtet war. Dieser Fragebogen (siehe Anlage 2) besteht einerseits aus allgemeinen Fragen zum Gewaltschutz, andererseits aus Fragen zu kindsspezifischen Strukturelementen eines wirksamen Gewaltschutzes.

Die nachfolgenden Ergebnisse beruhen insbesondere auf einer Auswertung der Selbstangaben der Landesregierungen. Alle 16 Landesregierungen haben den Fragebogen ausgefüllt. Für ihr Mitwirken und die Kooperationsbereitschaft sei den Bundesländern an dieser Stelle ausdrücklich gedankt. Die Selbstangaben der Landesregierungen müssen die jeweilige Landespraxis indes nicht umfassend widerspiegeln. Dementsprechend hat dieses Forschungsvorhaben nicht den Anspruch, ein vollständiges Bild zu zeichnen, sondern bestehende Tendenzen und Entwicklungen aufzuzeigen, das Problembewusstsein der Bundesländer zu schärfen und offene Defizite sowie bewährte Lösungsansätze herauszuarbeiten. Das Forschungsvorhaben selbst beschränkt sich auf die strukturelle und konzeptionelle Ebene – es gibt keine Einblicke in die Praxis. Vor diesem Hintergrund muss dieses Forschungsvorhaben zwingend im Zusammenhang mit anderen Forschungsvorhaben, die einen Blick in die Praxis in den Sammelunterkünften geworfen haben<sup>8</sup>, betrachtet werden.

Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass umfassende und differenzierte konzeptionelle Vorgaben, ebenso auch die Bereithaltung gewisser Strukturelemente, nicht automatisch etwas darüber aussagen, wie adäquat der Gewaltschutz in den Sammelunterkünften auch tatsächlich umgesetzt wird. Umgekehrt sind Defizite bereits auf konzeptioneller bzw. struktureller Ebene jedoch ein Indikator dafür, dass es relevante Probleme in der Praxis geben dürfte.

Die Studie führt zunächst in den rechtlichen Hintergrund der Änderungen der §§ 44, 53 AsylG ein und zeigt dann auf, welche relevanten statistischen Informationen für die Unterbringungssituation in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen bereits zur Verfügung stehen bzw. noch fehlen. Anschließend wird der menschenrechtliche Rahmen

---

<sup>8</sup> Als aktuelle Studien, die einen solchen Praxis-Einblick leisten, können insbesondere hervorgehoben werden: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder; BAfF, Living in a box - Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder.

des Rechts von Kindern auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK skizziert. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine systematische Auswertung der Rückmeldungen der Länder. Schließlich werden für die staatlichen Verantwortungsträger\_innen kinderrechtsbasierte Empfehlungen aufgestellt.





### 3 Hintergrund: rechtlicher und statistischer Kontext

Im folgenden Kapitel wird die Unterbringungssituation in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen zunächst in den bestehenden bundesgesetzlichen Kontext gesetzt, anschließend werden bestehende Daten, wie bspw. Datenlücken, die die Unterbringungssituation betreffen, ausgeführt.

#### 3.1 Rechtlicher Kontext

Die Einführung einer rechtlichen Verpflichtung, Gewaltschutzkonzepte in Sammelunterkünften vorzusehen, ist seit langer Zeit<sup>9</sup> eine ständige menschenrechtsbasierte politische Forderung, die zunehmend auch für den Kreis politischer Entscheidungsträger\_innen anschlussfähig wurde. Dementsprechend war auch im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG 2017) eine Änderung der §§ 44, 53 AsylG vorgesehen: Träger von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sollten demnach „Konzepte zum Schutz von Minderjährigen sowie von Frauen vor Gewalt in diesen Einrichtungen entwickeln und anwenden“<sup>10</sup>. Es stand insofern die Überlegung im Raum, eine gesetzliche Verpflichtung für die Entwicklung und Anwendung von Gewaltschutzkonzepten in Einrichtungen für asylbegehrende Menschen zu etablieren.

In der Begründung des Gesetzesentwurfs aus dem Jahr 2017 wurde angesichts der „besonderen Verantwortung des Staates für die Gewährleistung des Schutzes von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor Gewalt in Aufnahmeeinrichtungen“ von der Notwendigkeit ausgegangen, „Mindestanforderungen an die Träger von Aufnahmeeinrichtungen unmittelbar durch Bundesgesetz zu stellen“<sup>11</sup>. In der Gesetzesbegründung wurden dabei auch konkrete Bestandteile von Schutzkonzepten benannt.<sup>12</sup> Das KJSG 2017 wurde vom Bundestag beschlossen, allerdings hat die fehlende Beschlussfassung des Bundesrates<sup>13</sup> ein Inkrafttreten des zustimmungsbedürftigen Gesetzes verhindert. Mittlerweile wurde durch die Bundesregierung ein neuer Prozess zur Reform des SGB VIII initiiert<sup>14</sup> – das vom Bundestag beschlossene KJSG bleibt insofern unerledigt.

Der Bundesgesetzgeber hat eine Überarbeitung der §§ 44, 53 AsylG jedoch weiterverfolgt – wenn auch nicht mehr im Kontext einer Reform des Kinder- und Jugendhilferechts, sondern im Kontext einer Reform des Asyl- und Ausländerrechts. Mit dem „Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ kam es zur Einfügung eines § 44 Abs. 2a AsylG mit folgendem Inhalt:

*„Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.“*

<sup>9</sup> Vgl. bspw. Follmar-Otto, Religionsbezogene Gewalt in Flüchtlingsunterkünften, S. 3.

<sup>10</sup> BT-Drs. 18/12330, S. 29 (2017).

<sup>11</sup> BT-Drs. 18/12330, S. 82. (2017).

<sup>12</sup> Namentlich „Verhaltensregeln für den Umgang aller sich in der Einrichtung aufhaltenden Personen, notwendige Kenntnisse der in der Einrichtung tätigen Personen, räumliche Mindeststandards, z. B. persönliche Rückzugsorte, geschlechtergetrennte Duschbereich, Kultursensibilität des Personals, psychosoziale Unterstützung für Kinder, Jugendliche und Frauen, interne und externe Beschwerdestellen, Einbeziehung der Expertise einer im Kinderschutz erfahrenen Fachkraft, Information der Bewohnerinnen und Bewohner der Einrichtung über Verhaltensregeln, Ansprechpartner, Beschwerdemöglichkeiten in allen relevanten Sprachen“, siehe BT-Drs. 18/12330, S. 82 (2017).

<sup>13</sup> Siehe <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2017/0501-0600/0553-17.html> (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>14</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt liegt ein Referentenentwurf aus dem BMFSFJ hierzu vor.



Zugleich wurde der Verweis in § 53 AsylG auch auf den neu eingefügten § 44 Abs. 2a AsylG erstreckt, sodass die Regelung auch für kommunale Gemeinschaftsunterkünfte gilt.

Das „Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ ist menschenrechtlich betrachtet ein stark umstrittenes Gesetz, das bereits während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens auf massive Kritik von internationalen Menschenrechtsorgans und –mechanismen stieß, so etwa vom UN-Antifolterausschuss<sup>15</sup> und der Menschenrechtskommissarin des Europarates<sup>16</sup>. Die Änderungen der §§ 44, 53 AsylG waren nicht im ursprünglichen Regierungsentwurf vorgesehen<sup>17</sup>, sondern wurden erst mit der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat<sup>18</sup> in das parlamentarische Verfahren getragen. Das „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ trat am 21. August 2020 in Kraft.<sup>19</sup>

Der Regelungsgehalt der geänderten §§ 44, 53 AsylG ist angesichts der vorherigen parlamentarischen Befassung und Positionierung im Rahmen des nicht in Kraft getretenen KJSG 2017 überraschend: Von einer gesetzlichen Verpflichtung, Gewaltschutzkonzepte zu entwickeln und anzuwenden, wurde abgesehen. Damit hat der Gesetzgeber auch Abstand von den zentralen Überlegungen genommen, die der Beschlussfassung des Bundestages zum KJSG zugrunde lagen. Darüber hinaus ist die Verpflichtung in § 44 Abs. 2a AsylG sehr unkonkret gehalten, und wird auch nicht durch die begründenden Ausführungen in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat<sup>20</sup> näher konkretisiert. Schließlich wurden Minderjährige – insofern Kinder i. S. d. Art. 1 UN-KRK – anders als Frauen in der Einfügung des § 44a Abs. 2a AsylG nicht einmal explizit benannt, sondern werden lediglich unter die Gruppe der „schutzbedürftigen Personen“ subsumiert.<sup>21</sup> Das mag als eine rein sprachliche Kurzfassung einer Norm interpretiert werden, die formaljuristisch keine Auswirkungen hat – indes ist nicht zu unterschätzen, welche faktischen Auswirkungen die fehlende Sichtbarkeit von Kindern (und ihrer Schutzbedürftigkeit) im unmittelbaren Gesetzeswortlaut haben kann. Der Wortlaut des § 44 Abs. 2a AsylG bleibt sogar hinsichtlich der Konkretisierungstiefe deutlich hinter dem Wortlaut des Artikel 21 f. der

---

<sup>15</sup> UN Committee against Torture, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. CAT/C/DEU/CO/6, Rn. 25e und 27.

<sup>16</sup> Vgl. offener Brief von Dunja Mijatovic an Andrea Lindholz vom 16. Mai 2019, CommHR/DM/sf 023-2019, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/letter-to-andrea-lindholz-chairwoman-of-the-committee-on-internal-affa/168094799d> (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>17</sup> Vgl. BT-Drs. 19/10047 (2019).

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 19/10706, S. 9f. (2019).

<sup>19</sup> BGBl. 2019, Teil I, S. 1306.

<sup>20</sup> Die Ausführungen beschränken sich auf die Frage, welche Personengruppe insbesondere als „schutzbedürftige Personen“ gelten; Ausführungen zu den Maßnahmen, wie sie etwa in der Begründung des Entwurfs des KJSG vorgesehen waren, vgl. BT-Drs. 18/12330, S. 82 (2017), gibt es keine.

<sup>21</sup> So wörtlich: „Schutzbedürftige Personen im Sinne dieser Norm sind insbesondere Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, lesbische, schwule, bi-, trans- oder intersexuelle Personen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, weiblicher Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung oder Opfer von Gewalt aufgrund sexueller, geschlechtsbezogener, rassistischer oder religiöser Motive.“, BT-Drs. 19/10706, S. 15 (2019).

EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) zurück<sup>22</sup>; ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland, wegen Nichtumsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie in nationales Recht, wurde gleichwohl im Oktober 2019 eingestellt.<sup>23</sup>

Rechtsprechung zu Bedeutung und Gehalt des § 44 Abs. 2a AsylG gibt es bisher noch nicht.<sup>24</sup> In der juristischen Kommentarliteratur wird § 44 Abs. 2a AsylG unterschiedlich gesehen. Einhellig ist die Auffassung, dass die Norm so unkonkret ist, dass sie keine subjektiven Ansprüche für vulnerable Personen(gruppen) gegen die Bundesländer begründen kann.<sup>25</sup> Ebenso ist einhellig, dass der Staat sicherstellen müsse, dass Schutzpflichten uneingeschränkt auch von privaten Betreibern umgesetzt und beachtet werden müssen.<sup>26</sup> Mit Blick darauf, dass § 44 Abs. 2a AsylG als eine Soll-Regelung formuliert ist, gibt es unterschiedliche Auffassungen: Einerseits wird vertreten, dass die Bundesländer durch § 44 Abs. 2a AsylG zu Schutzmaßnahmen gezwungen sind, sofern keine atypische Situation besteht<sup>27</sup>; andererseits wird § 44 Abs. 2a AsylG aber auch als eine Soll-Regelung ohne strikten Verpflichtungscharakter für die Bundesländer rezipiert, die keine Verpflichtung der Bundesländer gegenüber dem Bund auslöse, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen.<sup>28</sup> Eine solche Lesart mag angesichts des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte der Norm<sup>29</sup> plausibel sein, sie ist hinsichtlich des europarechtlichen Hintergrundes der Norm jedoch nicht tragfähig.<sup>30</sup>

Im Kern wirft § 44 Abs. 2a AsylG die Frage auf, welche Maßnahmen der Bundesländer geeignet sind, um bei der Unterbringung von schutzbedürftigen Personen einen wirksamen Schutz zu gewährleisten. Durch die fehlende Konkretisierung des Bundesgesetzgebers wird hier der Handlungsspielraum der Länder gestärkt. Es ist zu berücksichtigen, dass dieser Spielraum gleichwohl in der konkreten Ausgestaltung durch bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen – die auch die Bundesländer uneingeschränkt binden – sowie die Vorgaben des Grundgesetzes gesteuert wird.

**Die Bundesländer sind dazu verpflichtet, den ihnen durch §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG eingeräumten Handlungsspielraum so auszugestalten, dass die bestehenden menschenrechtlichen Ansprüche von geflüchteten Menschen gewährt werden und damit auch der Gewaltschutz für sie garantiert ist. Dies müssen staatliche Verantwortungsträger\_innen auch dann garantieren, wenn sie sich privatrechtlicher Betreiber oder Dienstleister\_innen bedienen.**

<sup>22</sup> In Artikel 21 der EU-Aufnahmerichtlinie werden schutzbedürftige Personen (in nicht abschließender Weise benannt): Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Die danach folgenden Artikel enthalten dann weitere konkrete Vorgaben, während § 44 Abs. 2a AsylG sich darauf beschränkt, die Verpflichtung der Länder, geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen, zu normieren.

<sup>23</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/INF\\_19\\_5950](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/INF_19_5950) (abgerufen am 14.08.2020). Die EU-Kommission hat hierzu öffentlich lediglich mitgeteilt, dass Deutschland die Aufnahmerichtlinie inzwischen in nationales Recht umgesetzt habe.

<sup>24</sup> Ergebnis einer Auswertung der juristischen Datenbanken juris und beck-online (Stand: 04.11.2020).

<sup>25</sup> Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, § 44 AsylG, Rn. 2 u. 4; Hailbronner, Ausländerrecht, § 44 AsylG Rn. 15.

<sup>26</sup> Heusch, in: BeckOK Ausländerrecht, § 44 AsylG Rn. 10; Hailbronner, Ausländerrecht, § 44 AsylG Rn. 5.

<sup>27</sup> Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, § 44 AsylG Rn. 4.

<sup>28</sup> Hailbronner, Ausländerrecht, § 44 AsylG Rn. 5.

<sup>29</sup> Hailbronner, Ausländerrecht, § 44 AsylG Rn. 5.

<sup>30</sup> Vgl. Hruschka, Gutachten zum Thema „ANKER-Einrichtungen in Bayern“, S. 31.

## 3.2 Statistischer Kontext

Eine thematische Auseinandersetzung mit dem Gewaltschutz bedingt es, nicht nur die rechtlichen Hintergründe, sondern auch die statistischen Hintergründe in den Blick zu nehmen. Statistische Informationen können Aufschluss über die Umsetzung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen geben und ermöglichen eine evidenzbasierte Ausrichtung politischer Entscheidungen. Umgekehrt kann gerade das Fehlen von statistischen Informationen ein Indikator für mögliche menschenrechtliche Gefährdungslagen sein.

### 3.2.1 Grundsätzliche Daten über in Sammelunterkünften lebende geflüchtete Menschen

Über geflüchtete Menschen – insbesondere über jene, die in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften leben – gibt es nur wenige staatliche Statistiken:

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt eine Asylgeschäftsstatistik, in der gestellte Asylanträge, anhängige Verfahren und getroffene Entscheidungen, differenziert nach Herkunftsländern, erfasst werden. Zudem führt das BAMF eine Antragsstatistik, in der – generell, ebenso aber auch differenziert bezogen auf Personen unter 18 Jahren – die gestellten Asylanträge (Erstanträge sowie Folgeanträge) erfasst werden, mit einer Disaggregation der Daten nach Bundesland, Herkunftsland, Alter und Geschlecht. Zudem führt das BAMF auch Statistiken über Erstantragssteller\_innen, mit einer Disaggregation nach Herkunftsland, Alter (null bis fünf Jahre, sechs bis zehn Jahre, zehn bis 15 Jahre, 16 bis 17 Jahre) sowie nach dem Status als begleitete\_r Minderjährige\_r bzw. unbegleitete\_r Minderjährige\_r. Aus dieser Übersicht ist auch ersichtlich, wie viele der Erstantragssteller\_innen prozentual gesehen minderjährig sind. Auf Nachfrage hat das BAMF mitgeteilt, dass Fragen nach der Anzahl der Minderjährigen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften die Bundesländer betreffen würden und vom BAMF deshalb nicht beantwortet werden können; auch könne die Frage nach der durchschnittlichen Verweildauer in entsprechenden Einrichtungen nicht vom BAMF beantwortet werden.<sup>31</sup> Die beim BAMF vorrätigen Zahlen geben insofern keine statistische Auskunft über die Situation von Kindern in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften.<sup>32</sup>

Ferner ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Statistiken des BAMF eine Disaggregation nach Bundesland, konkretem Lebensalter oder Geschlecht vorsehen. Zudem liegen auch – so auch die Bestätigung des BAMF auf Nachfrage – keine statistischen Daten über geflüchtete Menschen mit Behinderungen vor. Gerade angesichts der menschenrechtlichen Verpflichtung aus Art. 31 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist dies dauerhaft nicht hinnehmbar.<sup>33</sup>

Die beim BAMF vorrätigen Zahlen sind nicht geeignet, um auf ihrer Basis indizielle statistische Rückschlüsse über die Situation in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften

---

<sup>31</sup> Auskunft des BAMF vom 10.08.2020.

<sup>32</sup> Neben schlichten demographischen Basisdaten – aus denen sich bereits relevante Schlüsse ableiten ließen, etwa die Anzahl der schulpflichtigen Kinder, die in Unterkünften leben – wären bundesweit insbesondere auch spezifische Daten zur Unterbringung erforderlich, etwa zur individuellen Verweildauer in den Unterkünften oder den näheren Wohnumständen. Wenn der Bund nicht einmal über solche, vergleichsweise einfach zu erhebenden Daten, bundesweit verfügt, kann er den bundesrechtlichen Rahmen nicht wirksam ausgestalten.

<sup>33</sup> Siehe zu den Anforderungen von entsprechenden Erhebungen insbesondere Hirschberg, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik – Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention.



zu ziehen: Die Statistiken des BAMF geben nur Auskunft über Antragssteller\_innen, nicht aber über schutzsuchende Personen mit einem tatsächlichen Aufenthaltsort in Deutschland. Ferner ist zu bedenken, dass nicht alle asylbegehrenden Menschen in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften leben (teilweise erfolgt auch eine dezentrale Unterbringung). Zugleich leben in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften auch Personen, die nicht mehr asylbegehend sind.<sup>34</sup> Darüber hinaus stimmt die jeweils aktuelle Zahl der gestellten Anträge nicht zwingend mit der jeweils aktuellen Zahl der asylbegehrenden Menschen überein; auch die Hinzuziehung von Erledigungszahlen hilft hier nicht, weil längere Bearbeitungszeiten die jeweiligen Zahlen verzerren können. Auch Statistiken über den Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLG) können nicht herangezogen werden, um statistische Aussagen über in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften lebende Menschen zu treffen. Nicht alle Personen, die in den Unterkünften leben, beziehen Leistungen nach dem AsylBLG, umgekehrt leben nicht alle Bezieher\_innen von Leistungen nach dem AsylBLG nur in Unterkünften. Auch die beim statistischen Bundesamt (destatis) öffentlich geführten Statistiken lassen keine unmittelbaren Rückschlüsse über Menschen zu, die in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften leben.

Verschärft wurde diese Datenlücke noch dadurch, dass mit der Neuregelung des Mikrozensus<sup>35</sup> 2016, die Erhebungsmerkmale für Gemeinschaftsunterkünfte auf einen absoluten Grundstock reduziert wurden: Abgefragt werden nur noch Basisdaten zur Abgrenzung des Wohnstatus in der Gemeinschaftsunterkunft sowie zu Demografie, Staatsangehörigkeit und Hauptstatus. Als Gemeinschaftsunterkünfte i. S. d. des Mikrozensusgesetzes gelten gemäß § 10 Abs. 2 Mikrozensusgesetz Einrichtungen, die regelmäßig der längerfristigen Unterbringung und Versorgung von Personen dienen, soweit diese keinen eigenen Haushalt führen; hierunter sind auch Aufnahmeeinrichtungen i. S. d. § 44 AsylG sowie Gemeinschaftsunterkünfte i. S. d. § 53 AsylG zu fassen. Der Gesetzgeber hat diese Reduzierung mit einer Entlastung der Auskunftspflichtigen und der statistischen Ämter der Länder begründet sowie mit der Erfahrung, dass Angaben in Gemeinschaftsunterkünften nicht vollständig erhoben werden können.<sup>36</sup> Es erfolgt – anders als für private Haushalte – auch keine Befragung der Bewohner\_innen der Gemeinschaftsunterkünfte mehr, vielmehr erteilt die Leitung der Gemeinschaftsunterkunft die Auskünfte. Bedenklich im Kontext des Mikrozensus ist zudem auch, dass Aufnahmeeinrichtungen von den statistischen Ämtern mitunter die Qualität als Wohngebäude abgesprochen wird und sie deshalb bei der Erfassung außen vor bleiben<sup>37</sup>. Ein solches Verständnis verkennt, dass auch die individuellen Räumlichkeiten in den Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften den grundrechtlichen Schutz und die Anerkennung einer Wohnung i. S. d. Art. 13 GG genießen.<sup>38</sup>

Auf Bundesebene stehen insofern unterschiedliche statistische Daten zur Verfügung – aber bezogen auf die Situation in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften gibt es

---

<sup>34</sup> Hier ist insbesondere an vollziehbar ausreisepflichtige Personen und sog. Fehlbeleger\_innen zu denken.

<sup>35</sup> Der Mikrozensus ist eine statistische Stichprobenerhebung und soll Daten zur Struktur sowie zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung bereitstellen.

<sup>36</sup> Vgl. BT-Drs. 18/9418, S. 42 (2016).

<sup>37</sup> Vgl. destatis (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Haushalte und Familien 2018, S. 10.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu vertiefend Cremer/Engelmann, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten - Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, S. 14 ff.

keine automatisierten Datenerhebungen.<sup>39</sup> Ein Verweis auf die Zuständigkeit der Länder ist daher keine geeignete Rechtfertigung für diese Datenlücke: Die Unterbringungssituation von geflüchteten Menschen in Sammelunterkünften fällt auch in den Verantwortungsbereich des Bundes – weil der Bund durch die menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden ist und zudem ggf. gesetzliche Vorgaben (vgl. insbesondere §§ 44, 53 AsylG) schärfen kann. Zudem ist im Verhältnis zu den Vereinten Nationen auch nur der Bund verantwortlich.<sup>40</sup> Dieses Anliegen ist umso dringlicher, zumal die Bundesregierung bereits 2015 einräumen musste, die Zahl der in Aufnahmeeinrichtungen lebenden Menschen nicht zu kennen.<sup>41</sup>

**Der Bund muss seine Bemühungen stärken, um sicherzustellen, dass zukünftig periodisch aktualisierte und öffentlich zugängliche Informationen darüber verfügbar sind, wie viele geflüchtete Menschen in Deutschland wie lange in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben. Entsprechende Daten müssen – bei strenger Berücksichtigung der menschen- und kinderrechtlichen Vorgaben zur Datenerhebung – mindestens eine Disaggregation nach Bundesland, Herkunftsland, Alter, Geschlecht, Behinderung und Unterkunftsart vorsehen.**

### 3.2.2 Statistische Gewaltprävalenz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften

Eine Auseinandersetzung mit dem Thema Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften muss Anlass dafür sein, durch statistische Befunde die Gewaltprävalenz (Gewaltvorkommnisse) in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zu verdeutlichen. Zu bedenken ist dabei, dass hier lediglich ein Ausschnitt der polizeilich erfassten Fälle (Hellfeld-Kriminalität) sichtbar gemacht werden kann.

Im Bundeslagebild „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ des Bundeskriminalamtes finden sich für die Jahre 2015 bis 2018 jeweils nur Befunde, die sich auf Straftaten, die „gegen Asylunterkünfte“ als direkte Angriffsziele gerichtet waren, beziehen.<sup>42</sup> Mangels einer Datenbasis in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), fehlte es jedoch an empirischen Aussagen bezüglich Straftaten, die in bzw. im Umkreis von Erstaufnahmeeinrichtungen oder Flüchtlingsunterkünften begangen wurden.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Aus diesem Grund greift auch das BAMF selbst auf repräsentative Abfragen zurück, vgl. etwa Baier/Siegert, Die Wohnsituation Geflüchteter. Im Rahmen der Befragung wurden 4500 geflüchtete Menschen befragt.

<sup>40</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge - VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, S. 9.

<sup>41</sup> Süddeutsche Zeitung, Bundesregierung kennt Zahl der Flüchtlinge in Erstaufnahmestellen nicht, 12.11.2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-bundesregierung-kennt-zahl-der-menschen-in-erstaufnahmeeinrichtungen-nicht-1.2733590> (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>42</sup> Vgl. BKA, Bundeslagebild 2015, S. 32; BKA, Bundeslagebild 2016, S. 39; BKA, Bundeslagebild 2017, S. 56; BKA, Bundeslagebild 2018, S. 56; BKA, Bundeslagebild 2019, S. 57. Seit Februar 2016 besteht bei den erfassten Straftaten dieser Art eine rückläufige Tendenz; im Jahr 2019 wurden insgesamt 126 Delikte dieser Art registriert, davon 14 Gewaltdelikte.

<sup>43</sup> Vgl. BKA, Bundeslagebild 2015, S. 3; BKA, Bundeslagebild 2016, S. 2; BKA, Bundeslagebild 2017, S. 3; BKA, Bundeslagebild 2018, S. 2.

Die Kommission „Polizeiliche Kriminalstatistik“ (PKS) hatte mit Wirkung vom 14.11.2012 beschlossen, bundeseinheitlich die „Tatörtlichkeit“ in der PKS einzustellen.<sup>44</sup> Erst seit dem 01.01.2020 sind alle Bundesländer jedoch dazu verpflichtet, die Erfassungen der Tatörtlichkeiten<sup>45</sup> in den PKS zu erfassen<sup>46</sup>. Während einige Bundesländer dieser Verpflichtung bereits freiwillig vorweggegriffen haben, gibt es in anderen Bundesländern erst seit Beginn des Jahres entsprechende Erfassungen. Mit vergleichbaren und aussagekräftigen Werten in allen Bundesländern ist insofern erst ab 2021 zu rechnen. Die Bundesländer sollten dabei dem Ansatz folgen, die Erfassung der Tatörtlichkeit umfassend in den PKS auszuweisen – insbesondere auch deliktsspezifisch sowie nicht nur beschränkt auf die erfassten Fälle, sondern auch bezogen auf die aufgeklärten Fälle.

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens haben UNICEF Deutschland und das DIMR nicht nur die öffentlich zugänglichen Informationen in den jeweiligen polizeilichen Kriminalstatistiken ausgewertet, sondern zusätzlich auch die Landeskriminalämter angeschrieben und um weitere Zulieferungen von statistischen Informationen gebeten. Die entsprechenden Informationen sind im Anhang 1 dargestellt. Die Zahlen zeigen zwar nur ein Ausschnitt der Hellfeld-Kriminalität, verdeutlichen aber, dass Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte Orte sind, in denen es regelmäßig zu Gewaltdelikten, insbesondere auch zu Rohheitsdelikten und Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, kommt. Zwar sind Aussagen darüber, inwieweit es sich bei den Opfern um Kinder handelt, weitestgehend noch nicht möglich<sup>47</sup> – zu berücksichtigen ist aber, dass das Recht auf Schutz vor Gewalt aus Artikel 19 UN-KRK nicht nur vor eigenen Gewalterfahrungen schützt, sondern auch vor der Gewaltkonfrontation in Form von Miterleben von Gewalt bei anderen.<sup>48</sup>

**Kinder müssen nicht nur vor eigenen Gewalterfahrungen geschützt werden, sondern auch vor der Konfrontation mit Gewalt in Form von Miterleben von Gewalt bei anderen. Die statistische Datenlage zu Gewalterfahrungen von Kindern in Sammelunterkünften muss grundsätzlich dahingehend verbessert werden, dass sie gemäß Artikel 19 UN-KRK alle Formen von Gewalt gegen Kinder erfasst.**

<sup>44</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 21/3363, S. 2 (2016).

<sup>45</sup> Diese sehen den Wert „Aufnahmeeinrichtung/Asylbewerberunterkunft“ (Summenschlüssel 0530) vor, mit den Spezifizierungen „Aufnahmeeinrichtung“ (0531) und „Asylbewerberunterkunft“ (0532).

<sup>46</sup> RatSWD, Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland, S. 13.

<sup>47</sup> Bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung gibt es Delikte, die tatbestandsmäßig kindliche Opfer voraussetzen (vgl. insbesondere §§ 176 StGB ff.) – in einigen Bundesländern liegen Erfassungen der Tatörtlichkeiten für alle Delikte vor.

<sup>48</sup> Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes spricht deshalb in solchen Kontexten nicht nur vom Schutz von kindlichen Opfern, sondern zusätzlich auch von kindlichen Zeug\_innen, vgl. bspw. UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 5.



### 3.2.3 Aussagekraft der Kinder- und Jugendhilfestatistik

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik soll die Beurteilung von Auswirkungen der Regelungen im SGB VIII ermöglichen und ebenso zu ihrer Fortentwicklung beitragen (vgl. § 98 SGB VIII). Für die Situation von unbegleiteten geflüchteten Kindern, die in den Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe fallen, gibt es bereits relevante empirische Befunde über kinder- und jugendhilferechtliche Leistungen.<sup>49</sup> Für geflüchtete Kinder, die mit ihren Familien in Sammelunterkünften leben, stellt sich die Situation jedoch anders dar: Hier fehlen zentrale Erfassungen in der Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Im Kontext des Gewaltschutzes von Kindern in Sammelunterkünften ist bspw. vor allem die Frage von Interesse, wie viele Inobhutnahmen i. S. d. § 42 SGB VIII jährlich aus Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften heraus erfolgen. Entsprechende Daten werden in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik jedoch nicht erfasst: Im Erfassungsbogen über vorläufige Schutzmaßnahmen für die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe wird bei abgeschlossenen Inobhutnahmen zwar der ständige Aufenthalt vor der Maßnahme abgefragt, die Erfassung des ständigen Aufenthalts bezieht sich indes nicht allein auf einen konkreten Ort, sondern auch auf Bezugspersonen. Ferner sind auch die hierzu auswählbaren Datenfelder, die sich rein auf Örtlichkeiten beziehen<sup>50</sup>, nicht geeignet, eine statistische Sichtbarmachung von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zu ermöglichen. Insofern gibt es keine validen statistischen Befunde darüber, wie viele Inobhutnahmen jährlich aus Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften heraus erfolgen. Dies gilt in entsprechender Weise ebenso für Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII<sup>51</sup> sowie für Hilfen zur Erziehung i. S. d. §§ 27 ff SGB VIII<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Siehe hierzu vertiefend: Fendrich/Pothmann/Tabel, Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, S. 54 ff.

<sup>50</sup> Als auswählbare Datenfelder zum „ständigen Aufenthalt“, die sich rein auf Örtlichkeiten beziehen, sind im entsprechenden Erfassungsbogen vorgesehen: „in einem Heim/einer sonstigen betreuten Wohnform“, „Krankenhaus (nur direkt nach der Geburt)“, „in einer Wohngemeinschaft“, „in einer eigenen Wohnung“, „ohne feste Unterkunft“, „an unbekanntem Ort“, siehe hierzu destatis, Vorläufige Schutzmaßnahmen 2018, S. 10. Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften können nur bedingt unter diese Kategorien subsumiert werden.

<sup>51</sup> Vgl. destatis, Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2018, S. 7 f. Bei dem Datenfeld zum Aufenthaltsort gibt es als Antwortmöglichkeiten lediglich „bei den Eltern“, „bei einem allein erziehenden Elternteil“, „bei einem Elternteil mit neuem/-r Partner/-in“, „bei den Großeltern/Verwandten“, „bei einer sonstigen Person“, „in einer Pflegefamilie“, „in einer stationären Einrichtung“, „in einer Wohngemeinschaft/in der eigenen Wohnung“, „ohne festen Aufenthalt“, „an unbekanntem Ort“. Aufnahmeeinrichtungen bzw. Gemeinschaftsunterkünfte können diesen Antwortmöglichkeiten nicht spezifisch identifizierbar zugeordnet werden.

<sup>52</sup> Vgl. destatis, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2018. Als Erhebungsmerkmale ist dort zwar auch die „ausländische Herkunft mindestens eines Elternteils“ vorgesehen, hieraus lassen sich aber keine validen Rückschlüsse auf geflüchtete Menschen, die in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, ziehen.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist es erforderlich<sup>53</sup>, ein zusätzliches Datenfeld in den jeweiligen Erfassungsbögen einzufügen; dieses sollte abfragen, ob es sich um eine Inobhutnahme bzw. eine Gefährdungseinschätzung bzw. Hilfen zur Erziehung aus/in einer Aufnahmeeinrichtung i. S. d. § 44 AsylG oder aus/in einer Gemeinschaftsunterkunft i. S. d. § 53 AsylG handelt. Entsprechende Daten wären von zentraler Bedeutung, um die Frage zu klären, inwieweit die Regelungen, Leistungen und Ansprüche des SGB VIII auch Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte erreichen.

**Die Erhebungen für die Kinder- und Jugendhilfestatistik müssen so modifiziert werden, dass valide Aussagen darüber getroffen werden können, in welchem Umfang Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auch in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Anspruch genommen werden, um Handlungsbedarfe zu identifizieren.**

---

<sup>53</sup> In jüngeren Menschenrechtsverträgen, wie der UN-Behindertenrechtskonvention oder der Istanbul-Konvention, ist eine spezifische Erhebung von menschenrechtlich relevanten Daten als verbindliche Verpflichtung vorgegeben, vgl. Art. 31 UN-BRK sowie Art. 11 Istanbul-Konvention. Dieser Ansatz reflektiert über Jahrzehnte gewachsene menschenrechtliche Lernerfahrungen, und ist auch im kinderrechtlichen Kontext unverzichtbar. Aus diesem Grund hat auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Deutschland die Vertragsstaaten wiederholt aufgefordert, zu menschenrechtlich relevanten Fragestellungen periodische Datenerhebungen durchzuführen, vgl. UN Doc. CRC/GC/2003/5, Rn. 48 ff.







## 4 Menschenrechtliche Anforderungen an die Implementierung des Gewaltschutzes

Zentraler normativer Ausgangspunkt<sup>54</sup> für den Gewaltschutz von Kindern ist das Recht auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK<sup>55</sup>:

*„(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.*

*(2) Diverse Schutzmaßnahmen sollen je nach den Gegebenheiten wirksame Verfahren zur Aufstellung von Sozialprogrammen enthalten, die dem Kind und denen, die es betreuen, die erforderliche Unterstützung gewähren und andere Formen der Vorbeugung vorsehen sowie Maßnahme zur Aufdeckung, Meldung, Weiterverweisung, Untersuchung, Behandlung und Nachbetreuung in den in Absatz 1 beschriebenen Fällen schlechter Behandlung von Kindern und gegebenenfalls für das Einschreiten der Gerichte.“*

Art. 19 UN-KRK ist dabei von einem sehr weiten Verständnis des Begriffs „Gewalt“ geprägt: Es umfasst jede Form von körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, Verwahrlosung oder Vernachlässigung, schlechter Behandlung oder Ausbeutung, einschließlich des sexuellen Missbrauchs.<sup>56</sup> Dieses weite Verständnis von Gewalt erfasst insbesondere auch alle denkbaren Formen von psychischer Gewalt<sup>57</sup>, den Schutz vor Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung<sup>58</sup>, von Kindern an Kindern verübte Gewalt<sup>59</sup>, selbstverletzendes Verhalten<sup>60</sup>, oder die Konfrontation mit Gewalt durch Medien<sup>61</sup>. Bei der Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls<sup>62</sup>, welches gemäß Art. 3 Abs. 1 UN-KRK bei allen staatlichen Entscheidungen ein vorrangiger Gesichtspunkt ist, ist dieses weite Verständnis von „Gewalt“ zugrunde zu legen und verpflichtet staatliche Entscheidungsträger\_innen dazu, alle Faktoren, die für den Gewaltschutz und die Sicherheit eines Kindes relevant sind, in Entscheidungsprozessen gebührend zu berücksichtigen.<sup>63</sup>

Zentral ist, anzuerkennen, dass der Schutz vor Gewalt aus Art. 19 UN-KRK auch den Schutz vor Gewaltformen umfasst, die im deutschen Recht nicht notwendigerweise strafrechtlich relevant sind – dies gilt insbesondere im Hinblick auf Formen psychischer Gewalt.

<sup>54</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 7a.

<sup>55</sup> Die deutsche Übersetzung liegt zwar dem nationalen Zustimmungsgesetz zur UN-Kinderrechtskonvention zugrunde, völkerrechtlich verbindlich ist jedoch die englischsprachige Originalfassung.

<sup>56</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 4 und 19.

<sup>57</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 21.

<sup>58</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 26.

<sup>59</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 27.

<sup>60</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 28.

<sup>61</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 30 f.

<sup>62</sup> Zur grundsätzlichen Bedeutung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 UN-KRK siehe Feige/Gerbig, Das Kindeswohl neu denken – Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls.

<sup>63</sup> UN Doc. CRC/G/GC/14, Rn. 73.



Die bisherigen Gewaltschutzvorgaben der Bundesländer sind indes faktisch auf strafrechtlich relevante Gewaltformen zugeschnitten –insofern ist hier ein Paradigmenwechsel erforderlich:

**Insbesondere mit Blick auf Kinder muss der Gewaltschutz in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen umfassender gedacht werden und darf sich nicht nur auf strafrechtlich relevante Gewaltformen beschränken.**

#### **Gewaltschutz und Kinderschutz im Verständnis der UN-Kinderrechtskonvention**

Das in Art. 19 UN-KRK normierte Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt ist umfassend zu verstehen und schützt vor allen Formen von Gewalt. Der Kinderschutz ist demgegenüber eine der drei Leitsäulen der UN-Kinderrechtskonvention und besteht zwar auch aus dem Gewaltschutz, beschränkt sich aber nicht auf diesen. Vielmehr adressiert der Kinderschutz, neben der Sicherheit eines Kindes, auch dessen Wohlergehen, Entwicklung und Würde. In der Hinsicht weisen weitestgehend alle Rechte der UN-Kinderrechtskonvention auch eine kinderschützende Dimension auf.

Das Recht auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK gilt auch uneingeschränkt in den Fällen, in denen geflüchtete Kinder in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen leben.<sup>64</sup> Es ist ferner auch in Wechselwirkung mit dem Recht auf Nicht-Diskriminierung aus Art. 2 UN-KRK zu sehen – die staatlichen Schutzpflichten sind insofern verstärkt, wenn Kinder ohnehin in vulnerablen Lebenslagen leben oder anderweitig menschenrechtlichen Gefährdungslagen ausgesetzt sind<sup>65</sup> und zusätzlich mit Beeinträchtigungen in ihrem Recht auf Schutz vor Gewalt konfrontiert sind.<sup>66</sup>

Das Recht auf Schutz vor Gewalt kann menschenrechtlich als ein bürgerlich-politisches Menschenrecht qualifiziert werden. Diese Einordnung hat nicht nur dogmatische Relevanz, sondern auch unmittelbare Konsequenzen: Als bürgerlich-politisches Menschenrecht greift gemäß Art. 4 UN-KRK die umfassende Verpflichtung, alle zur Verfügung stehenden staatlichen Ressourcen auszuschöpfen, um eine größtmögliche Verwirklichung des Rechts für alle Kinder sicherzustellen.<sup>67</sup> Die fiskalische Situation von Bund, Ländern und Kommunen berechtigt deshalb nicht dazu, das Schutzniveau abzusenken. Diesen Umstand müssen die staatlichen Stellen bei der Aufstellung von Haushalten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene berücksichtigen – auch in Zeiten einer pandemiebedingten Wirtschaftskrise.

**Nach Maßgabe von Art. 4 UN-KRK muss der Gewaltschutz bei der Aufstellung von Haushalten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene maßgebliche Berücksichtigung erfahren. Damit korrespondiert die Verpflichtung, sämtliche staatlichen Maßnahmen zum Gewaltschutz mit wirkungsvollen Ressourcen sowohl in personeller, finanzieller als auch technischer Hinsicht zu unterlegen.**

<sup>64</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 3i und 34.

<sup>65</sup> Hier ist bspw. an Kinder, die sich selbst als LGBTI identifizieren zu denken oder an Kinder mit Traumafolgestörungen.

<sup>66</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 60.

<sup>67</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 65.

Damit korrespondiert, dass das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK ein absolutes Recht ist, welches keine Relativierungen zulässt<sup>68</sup> und die Staaten dazu verpflichtet, ohne zeitliche Verzögerung zu einer Verwirklichung des Rechts beizutragen.<sup>69</sup> Hieran sollten staatliche Stellen auch ein ureigenes Interesse haben, weil Gewalterfahrungen von Kindern umfassende Kosten, in menschlicher, sozialer und auch wirtschaftlicher Hinsicht, sowohl direkter wie auch indirekter Art, auslösen können.<sup>70</sup>

Das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK ist nicht nur ein bloßes Abwehrrecht, sondern es begründet insbesondere auch positive und aktive Handlungspflichten für den Staat.<sup>71</sup> Staatliche Stellen begehen deshalb bereits dann Menschenrechtsverletzungen, wenn es zu relevanten Versäumnissen kommt; hierzu gehören bspw. das Versäumnis, Gesetze oder andere rechtliche Bestimmungen zu verabschieden bzw. zu überarbeiten, eine nicht ausreichende Umsetzung der bestehenden rechtlichen Vorgaben oder eine unzureichende Bereitstellung von materiellen, technischen und personellen Kapazitäten für eine angemessene Umsetzung.<sup>72</sup>

**Die staatlichen Verantwortungsträger\_innen müssen das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK als absolutes Recht verstehen. Dieses Recht lässt weder Abstufungen noch Verzögerungen bei seiner Verwirklichung zu.**

Ein kinderrechtsbasierter Blick auf den Gewaltschutz erfordert, auch im Gewaltkontext, Kinder als Träger von subjektiven Rechten zu betrachten, und nicht nur als Schutz- und Fürsorgeobjekte bzw. potenzielle Opfer.<sup>73</sup> Hier setzt das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung eines Kindes (Beteiligung) aus Art. 12 UN-KRK an: Dieses Beteiligungsrecht greift auch beim Gewaltschutz und muss dazu führen, Kinder als Expert\_innen in eigener Sache zu sehen.

Das Zusammenspiel von Art. 19 UN-KRK und Art. 12 UN-KRK ist einer von vielen Gründen, weshalb bloße landesweite (Rahmen-)Gewaltschutzkonzepte nicht ausreichen, sondern in jedem Fall auch einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte erforderlich sind. Aus Art. 12 UN-KRK folgt auch die Konsequenz, dass einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte stets als dynamische Konzepte gesehen werden müssen. Wenn sich etwa die Bewohnerschaft grundlegend ändert, kann damit auch die Notwendigkeit einer Anpassung des Gewaltschutzkonzeptes einhergehen.

<sup>68</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 17.

<sup>69</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 11 f.

<sup>70</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 16. So wörtlich: "The human, social and economic costs of denying children's rights to protection are enormous and unacceptable. Direct costs may include medical care, legal and social welfare services and alternative care. Indirect costs may include possible lasting injury or disability, psychological costs or other impacts on a victim's quality of life, disruption or discontinuation of education, and productivity losses in the future life of the child. They also include costs associated with the criminal justice system as a result of crimes committed by children who have experienced violence. The social costs arising from a demographic imbalance due to the discriminatory elimination of girls before birth are high and have potential implications for increased violence against girls including abduction, early and forced marriage, trafficking for sexual purposes and sexual violence."

<sup>71</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 5, 13 und 37.

<sup>72</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 32 und 40.

<sup>73</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 3 b.

**Die Beteiligung von Kindern – sowohl bei der Aufstellung von Maßnahmen des Gewaltschutzes, der Durchführung der Maßnahmen, dem Monitoring der Maßnahmen und der Evaluation der Maßnahmen<sup>74</sup> – muss als kinderrechtliche Verpflichtungen verwirklicht werden, um so die potenzielle Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen.**

Für die weitere Gestaltung der Bundes- und Länderpolitik im Bereich des Gewaltschutzes in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen verpflichten kinderrechtliche Vorgaben zu einem Ausbau der bisherigen Schutzvorkehrungen. Hierfür sollten sich staatlichen Verantwortungsträger an folgenden etablierten kinderrechtlichen Elementen eines wirksamen Gewaltschutzes orientieren:

- Ein wirksames Gewaltschutzsystem sollte auf den Stärken von formellen und informellen Strukturen, Diensten und Organisationen aufbauen<sup>75</sup>, darunter fallen auch ehrenamtliche Strukturen, indes darf staatliche Verantwortung nicht auf diese verlagert werden.
- Wirksame Schutzmaßnahmen und -konzepte dürfen nicht nur innerbehördlich ausgearbeitet werden, sondern müssen auch zwischenbehördlich abgestimmt werden.<sup>76</sup> Damit kann gerade sichergestellt werden, dass intersektionale Diskriminierungsgefahren vermieden bzw. beseitigt werden können.<sup>77</sup> Dies setzt bei den Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften insbesondere auch eine Einbeziehung der staatlichen Stellen voraus, die etwa für Fragen der Gesundheit, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe oder sozialen Sicherheit verantwortlich sind. Neben Schutzmaßnahmen und -konzepten benötigen Sammelunterkünfte für geflüchtete Menschen, in denen Kinder leben, auch klar definierte berufsethische Kodizes, Protokolle, Notfallpläne und Leitfäden, sowie Memoranda of Understanding und Betreuungsstandards.<sup>78</sup>
- Staatliche Stellen müssen erkennen, dass die Wirksamkeit von Gewaltschutzmaßnahmen durch mangelndes Wissen, fehlende Daten und ein mangelndes Verständnis der Gewalt gegen Kinder und deren Ursachen begrenzt wird.<sup>79</sup> Daraus folgt die menschenrechtliche Verpflichtung, relevantes Wissen aufzubauen und zu verbreiten, regelmäßig relevante Daten über die Unterbringungssituation von Geflüchteten in Sammelunterkünften zu erheben und alle Personen, die in Sammelunterkünften für Geflüchtete hauptamtlich oder ehrenamtlich tätig sind, umfassend zu schulen und fortzubilden.

<sup>74</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 39, 42 b) (i) a) und 63.

<sup>75</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 71.

<sup>76</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 42 b) (i) a).

<sup>77</sup> Flüchtlingsunterkünfte sind Orte, in denen gerade intersektional relevante Gefährdungslagen bestehen, so etwa auch für Kinder mit Behinderungen, siehe UN Doc. CRPD/C/GC/3, Rn. 50.

<sup>78</sup> Vgl. UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 42 b) (i) b). Entsprechende Dokumente sind nicht nur für die staatlichen Verantwortungsträger\_innen, die in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen wirken, erforderlich, sondern auch für alle privatrechtlichen Betreiber und Dienstleister\_innen, ebenso für haupt- oder ehrenamtlich tätige Personen, die für Wohlfahrtsorganisationen, lokale Hilfsinitiativen o. Ä. tätig sind.

<sup>79</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 12.



- Eine zentrale Bedeutung für einen wirksamen Gewaltschutz spielt ein früh ansetzendes Risiko-Screening<sup>80</sup>, die ständige Verfügbarkeit einer kindgerechten Melde-, Beschwerde- und Anlaufstelle<sup>81</sup> sowie Strukturen, die sicherstellen, dass Meldungen und Beschwerden auch nachgegangen wird.<sup>82</sup> Ein wirksames Gewaltschutzsystem ist ferner konzeptionell auf Prävention, Intervention und auch Rehabilitation ausgerichtet<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 48; siehe ebenso speziell mit Blick auf Flüchtlingsunterkünfte UN Doc. CEDAW/C/GC/32, Rn. 46; der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau richtet einen besonderen Blick hier u. a. auf Mädchen und Frauen mit Behinderungen, traumatisierte Mädchen und Frauen sowie Mädchen und Frauen, die Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution, sexueller Gewalt oder Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gewesen sind.

<sup>81</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 49; siehe ebenso speziell mit Blick auf Flüchtlingsunterkünfte UN Doc. CEDAW/C/GC/32, Rn. 48.

<sup>82</sup> UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 50 ff.

<sup>83</sup> Im Kontext des Gewaltschutzes – nicht nur im Bereich Flucht, Asyl und Migration – beschränken sich Gewaltschutzkonzepte häufig lediglich auf die Bereiche Prävention und Intervention. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes fordert demgegenüber aber, auch mitzudenken, wie es im tatsächlichen Gewaltfall anschließend mit dem Kind weitergeht, vgl. UN Doc. CRC/C/GC/13, Rn. 52 ff. Gerade dann, wenn geflüchtete Kinder in Unterkünften Gewalt erfahren haben, gleichwohl weiterhin dort leben müssen, ist die Beachtung der Bedeutung der Rehabilitation besonders wichtig.





## 5 Konzeptionelle und strukturelle Aufstellung der Länder

In diesem Kapitel werden – unter Aufgreifen der Struktur des Fragebogens, der in der Anlage 2 abgedruckt ist – die Rückmeldungen der Landesregierungen systematisch ausgewertet. Der Fragebogen enthielt zunächst sechs Fragen, die den Gewaltschutz in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen grundsätzlich betreffen. Anschließend gab es vier Fragen, die sich den kindspezifischen Strukturelementen des Gewaltschutzes in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen widmen. Schließlich wurde auch abgefragt, welche Maßnahmen zum Gewaltschutz angesichts der COVID-19-Pandemie getroffen wurden und ob es in den Bundesländern bereits eine Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen gibt. Soweit im folgenden Kapitel Bezug auf einzelne Positionierungen der Landesregierungen genommen wird, und keine explizite Quelle genannt wurde, handelt es sich um die im Fragebogen vorgenommenen Selbstangaben der Landesregierungen.<sup>84</sup>

### 5.1 Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte

Die Ergebnisse der Studie von UNICEF Deutschland und DIMR zeigen, dass es in keinem Bundesland ein landesweites Gewaltschutzkonzept mit Gesetzesrang gibt. Auch plant derzeit kein Bundesland eine stärkere rechtliche Verankerung des Gewaltschutzes in Unterkünften für asylbegehrende Menschen. Alle Bundesländer haben jedoch angegeben, dass es Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte in Unterkünften für asylbegehrende Menschen gibt – diese unterscheiden sich jedoch in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit, in ihrer Konkretisierungstiefe (zum Teil handelt es sich lediglich um Mindestvorgaben, zum Teil gibt es umfassend ausgearbeitete Konzepte) sowie in ihrem Geltungsbereich (zum Teil nur für Einrichtungen des Landes). Alle Vorgaben enthalten kinderschutzspezifische Anforderungen.<sup>85</sup>

Auf untergesetzlicher, jedoch trotzdem rechtlich verbindlicher Ebene, verfügt nahezu kein Bundesland über ein Gewaltschutzkonzept, welches landesweit für alle Unterkünfte für asylbegehrende Menschen gilt – und nicht nur für die Unterkünfte, die von den Ländern selbst betrieben werden. Ausnahme ist einerseits Bayern, dessen Schutzkonzept sich auf alle Formen der Unterbringung von Asylsuchenden<sup>86</sup> bezieht – auch die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften – und welches von der Landesregierung als rechtlich verbindliche „Verwaltungsvorschrift“ qualifiziert wird; eine weitere Ausnahme ist das Saarland, das insgesamt lediglich über eine Sammelunterkunft für geflüchtete Menschen verfügt (Lebach), die vom Land betrieben wird und für die es ein verbindliches Gewaltschutzkonzept gibt.

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Gewaltschutzvorgaben in den Landesunterkünften und den kommunalen Unterkünften nach ihrem jeweiligen Grad der Verbindlichkeit differenziert und anschließend in den Kontext der Rolle der Betreiber und Betreiberverträge gesetzt.

<sup>84</sup> Die vollständigen Antworten der Landesregierungen können auf Anfrage bei der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte (un-krk@institut-fuer-menschenrechte.de) zur Verfügung gestellt werden.

<sup>85</sup> Berlin, Hessen, und Schleswig-Holstein haben diese Antwort im Fragebogen zwar verneint, bei Berlin liegt das jedoch daran, dass es dort nur einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte gibt, in Hessen gibt es auf Landesebene nur ein Gewaltschutzkonzept für die Erstaufnahmeeinrichtungen (welches kindspezifische Regelungen enthält) und in Schleswig-Holstein hat die Landesregierung darauf verwiesen, dass sich das bestehende Schutzkonzept von 2017 „derzeit unter Einbindung diverser Interessenvertreter vulnerabler Personengruppen in Überarbeitung“ befinde und noch nicht zur Verfügung gestellt werden konnte.

<sup>86</sup> Vgl. Ziffer 1 d.) aa.) des Bayerischen Schutzkonzepts der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt.



### 5.1.1 Gewaltschutzkonzepte in den Landesunterkünften

Insofern stellt sich zunächst die Frage, welchen Regelungen die Bundesländer ihre eigenen Landeseinrichtungen unterwerfen. Hier zeigen sich unterschiedliche Wege: Es gibt Bundesländer, die (a) über rechtlich verbindliche landesweite Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen verfügen; es gibt Bundesländer, die (b) über rechtlich unverbindliche landesweite Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen verfügen; und es gibt Bundesländer, die (c) über keine landesweiten Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen verfügen, sondern ausschließlich einrichtungsspezifische Konzepte vorsehen.

#### a) Verbindliche landesweite Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen:

Das jeweilige landesweite Gewaltschutzkonzept für Landeseinrichtungen wurde von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland in den jeweiligen Fragebögen explizit als rechtlich verbindlich gekennzeichnet. Eine solche Verbindlichkeit kann ebenso für Brandenburg<sup>87</sup>, Bremen<sup>88</sup>, Hessen<sup>89</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>90</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>91</sup> festgestellt werden.

Alle Bundesländer sollten sicherstellen, dass es in den Landesunterkünften verbindliche Gewaltschutzkonzepte gibt.

#### b) Unverbindliche landesweite Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen:

Baden-Württemberg<sup>92</sup>, Hamburg<sup>93</sup>, Sachsen, Schleswig-Holstein<sup>94</sup> und Thüringen<sup>95</sup> haben ihre Gewaltschutzkonzepte für die Landeseinrichtungen explizit als unverbindlich gekennzeichnet.

---

<sup>87</sup> In Brandenburg gibt es ein Schutzkonzept, welches für alle Standorte der Erstaufnahmeeinrichtung gilt. Die Landesregierung Brandenburg beschreibt das Konzept für die Zentrale Ausländerbehörde als (ZABH) „im Wege der Selbstbindung der Verwaltung verbindlich“, verweist zugleich darauf, dass das Konzept aus „Gründen des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen des Betreibers nicht veröffentlicht“ ist.

<sup>88</sup> Das Gewaltschutzkonzept „In Bremen zuhause“ gilt für „alle Flüchtlingsunterkünfte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen“, ist aber für die Stadt Bremerhaven lediglich eine „Empfehlung“, [https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20161025\\_Gewaltschutzkonzept.85506.pdf](https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20161025_Gewaltschutzkonzept.85506.pdf), S. 2 (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>89</sup> Schutzkonzept der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Hessen (2019), S. 5, abrufbar unter: [https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2019\\_07\\_10\\_Schutzkonzept%20Erstaufnahmeeinrichtung\\_BF\\_0.pdf](https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2019_07_10_Schutzkonzept%20Erstaufnahmeeinrichtung_BF_0.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>90</sup> Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat darauf hingewiesen, dass das Integrationsministerium als Fachaufsichtsbehörde das Landesgewaltschutzkonzept „für die Landeseinrichtungen verbindlich vorgegeben“ hat; dies korrespondiert auch mit dem klaren Wortlaut im Konzept („Das vorliegende Schutzkonzept gibt einen Mindeststandard vor, der in allen Einrichtungen umzusetzen ist“), [https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Aktuelles\\_Zahlen\\_und\\_Fakten/Gewaltschutzkonzept.pdf](https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Aktuelles_Zahlen_und_Fakten/Gewaltschutzkonzept.pdf), S. 2 (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>91</sup> Nach Auskunft der Landesregierung sei der „Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt“ für die Erstaufnahmeeinrichtungen verbindlich, für kommunale Unterkünfte habe er lediglich empfehlenden Charakter.

<sup>92</sup> Die Landesregierung Baden-Württemberg hat zudem darauf verwiesen, dass sich derzeit ein landesweites Rahmengewaltschutzkonzept in Erarbeitung befinde, mit dem Ziel, einheitliche Schutzstandards für Erstaufnahmeeinrichtungen zu definieren. Zum geplanten Regelungscharakter eines solchen Konzepts liegen keine Erkenntnisse vor.

<sup>93</sup> Das Hamburger Musterkonzept für den Gewaltschutz in Unterkünften für Flüchtlinge entspricht im Wesentlichen einer Checkliste.

<sup>94</sup> Nach Auskunft der Landesregierung sei das bestehende Konzept zwar eine „Selbstverpflichtung des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten“, es handele sich jedoch um eine „unverbindliche Handreichung“; die Landesregierung hat ferner darauf hingewiesen, dass sich das Konzept derzeit „unter Einbindung diverser Interessenvertreter vulnerabler Personengruppen in Überarbeitung“ befinde.

<sup>95</sup> In Thüringen gibt es durch die ThürGUSVO lediglich für die Gemeinschaftsunterkünfte einen rechtlich verbindlichen Rahmen. Die Landesregierung Thüringen hat darauf hingewiesen, dass das Gewaltschutzkonzept für die Erstaufnahmeeinrichtung des Freistaates Thüringen in Suhl „aufgrund der Corona-Pandemielage überarbeitet wird“. Aus einer parlamentarischen Anfrage kann entnommen werden, dass der Überarbeitungsprozess bereits seit 2018 läuft und dass es für die Erstaufnahmeeinrichtung bisher wohl nur fixierte Handlungsanweisungen gibt, vgl. LT Thüringen, Drs. 6/6787, S. 2 (2019).

### c) Keine landesweiten Gewaltschutzkonzepte für Landeseinrichtungen

Berlin verfügt über kein landesweites Gewaltschutzkonzept für Landeseinrichtungen und setzt stattdessen ausschließlich auf einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte, die die Einrichtungen verpflichtend vorsehen müssen. Es handelt sich hier um eine bewusste Entscheidung, weil eine „derartige Vereinheitlichung als nicht sachgerecht erachtet wird“; vielmehr müsse ein Gewaltschutzkonzept für jede einzelne Unterkunft spezifisch erarbeitet werden, um Aspekte wie Unterkunft, Gebäude, Lage, Personalausstattung und Bewohnerstruktur zu beachten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Berlin sowohl Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG als auch Gemeinschaftsunterkünfte nach § 53 AsylG in gesamtstädtischer Zuständigkeit im Auftrag des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) betrieben werden.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern gibt es für die Landeseinrichtungen kein landesweites Gewaltschutzkonzept, sondern einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte durch den beauftragten Betreiber.

### Selbstbindung der Verwaltung

Hinsichtlich der rechtlichen Verbindlichkeit wurde in den Rückmeldungen der Landesregierungen in einzelnen Fällen auch auf die sogenannte Selbstbindung der Verwaltung verwiesen.<sup>96</sup> Die Selbstbindung der Verwaltung kann im Lichte des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)<sup>97</sup> zwar zu einer rechtsverbindlichen Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns beitragen, indes ist einer expliziten und rechtsverbindlichen Normierung gewisser Standards aus menschenrechtlicher Sicht Vorzug zu geben. Auf explizit verbindlich normierte Standards können sich die Bewohner\_innen der Unterkünfte unmittelbar berufen und ableitbare subjektive Ansprüche deshalb auch leichter gerichtlich durchsetzen<sup>98</sup>. Zudem können verbindliche Standards auch privatrechtliche Betreiber und Dienstleister\_innen binden – dies kann über die reine Selbstbindung der Verwaltung nicht erreicht werden.

<sup>96</sup> Die Landesregierung Brandenburg hat darauf verwiesen, dass das Gewaltschutzkonzept für die Erstaufnahmeeinrichtung die Zentrale Ausländerbehörde (ZABH) im Wege der Selbstbindung der Verwaltung verpflichte; die Landesregierung Schleswig-Holstein hat darauf verwiesen, dass das Gewaltschutzkonzept für die Landesunterkünfte eine unverbindliche Handreichung sei und als Selbstverpflichtung des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten zu verstehen sei.

<sup>97</sup> Wenn eine Behörde sich dazu entscheidet, ihr Ermessen in gleich gelagerten Fällen in gleicher Weise auszuüben, ist sie aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes bei künftigen Ermessensentscheidungen hieran gebunden und kann von dieser Verwaltungspraxis nur noch mit gewichtigem sachlichen Grund abweichen.

<sup>98</sup> Zwar kann auch die Selbstbindung der Verwaltung zu subjektiven Ansprüchen führen, die gerichtlich durchgesetzt werden können – indes müssen die vermeintlich Anspruchsberechtigten hier zunächst darlegen, dass eine staatliche Stelle ihr Ermessen für gleich gelagerte Fälle bisher in gleicher Weise ausgeübt hat. Ein solcher Nachweis kann schwer zu erbringen sein. Übertragen auf die Unterbringungssituation in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen wäre es bspw. denkbar, dass ein unverbindliches Gewaltschutzkonzept vorsieht, dass Familien mit Kindern in separaten Unterbringungsbereichen wohnen können. Über die Selbstbindung der Verwaltung könnte eine ständige Praxis dieser Vorgabe zu einer Verbindlichkeit der Vorgabe führen. Eine Familie, die nicht in separaten Unterbringungsbereichen wohnt, könnte ihren Anspruch auf diese Verbindlichkeit stützen – müsste allerdings zunächst darlegen, dass es eine entsprechende beständige Praxis der zuständigen Behörde gibt. Dies kann faktisch gerade durch eine Fluktuation in den Unterkünften erschwert sein – nicht immer ist eine ständige Verwaltungspraxis auch allen potenziellen Anspruchsberechtigten bekannt.

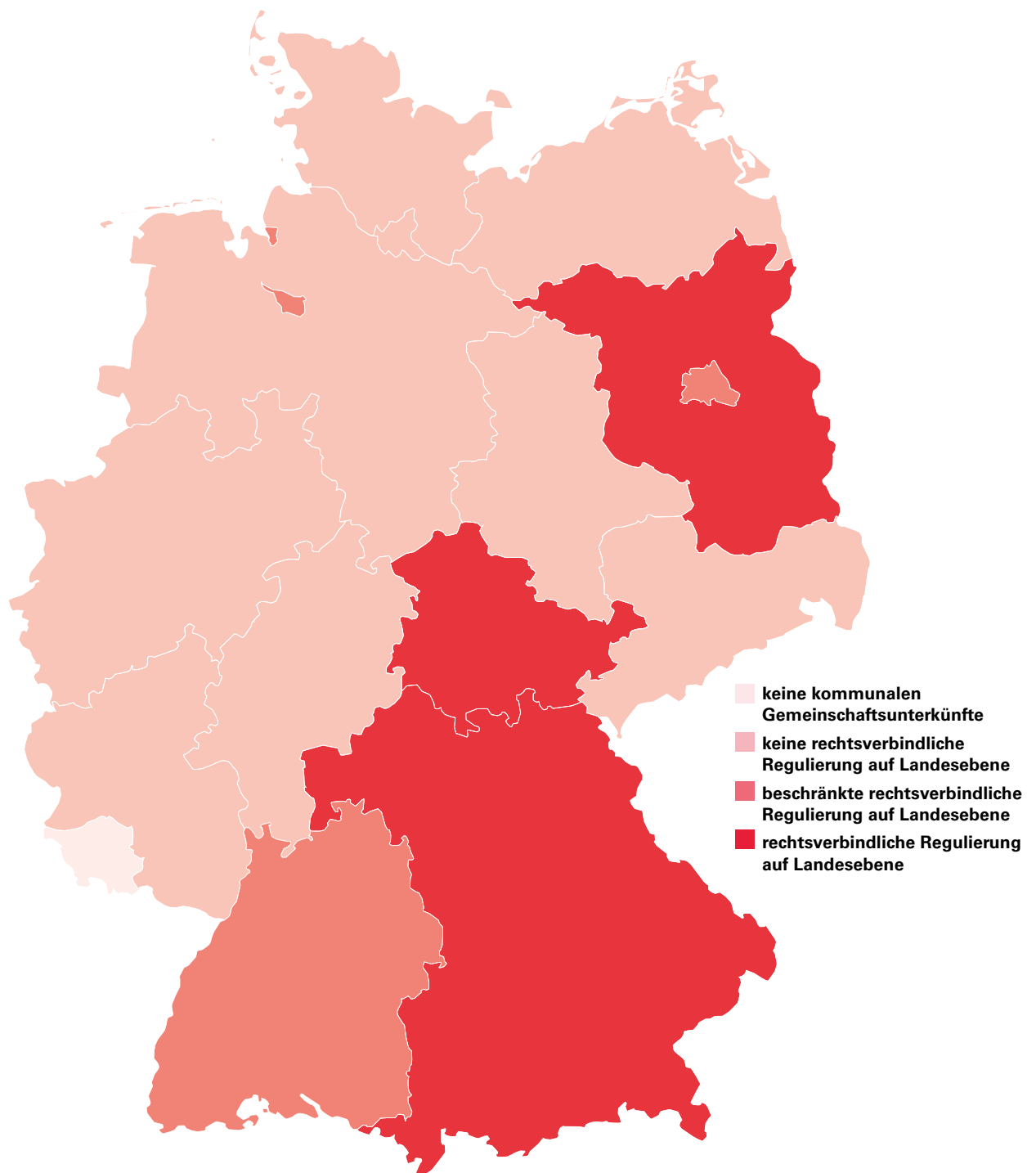
## Gewaltschutz in Erstaufnahmeeinrichtungen



Die Karte gibt eine Übersicht, in welchen Bundesländern es für Aufnahmeeinrichtungen landesweite Vorgaben gibt und welche rechtliche Verbindlichkeit etwaige Vorgaben haben.



## Gewaltschutz in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften



Die Karte gibt eine Übersicht, in welchen Bundesländern es auf Landesebene rechtsverbindliche Regulierungen der Unterbringungssituation in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften gibt. Als rechtsverbindliche Regulierung auf Landesebene gilt dabei die Normierung von Vorgaben in Gesetzen, Verordnungen oder verbindlichen Verwaltungsvorschriften. Als beschränkte rechtsverbindliche Regulierung gelten Modelle, bei denen sich die Vorgaben nur auf bestimmte Sachthemen (z. B. räumliche Anforderungen) oder auf bestimmte Orte (im Falle Bremens: Vorgaben nur für das Stadtgebiet Bremen) beschränken bzw. in denen auf mittelbare rechtliche Verpflichtungen (durch besondere Ausgestaltung von Betreiberverträgen oder des Vergabeverfahrens) gesetzt wird.

### 5.1.2 Gewaltschutzkonzepte in den kommunalen Unterkünften: Die Rolle der Bundesländer

Die konzeptionelle Fokussierung der Bundesländer auf die landeseigenen Unterkünfte wirft die grundsätzliche Frage auf, welche (alternativen oder kumulativen) Lösungsansätze die Bundesländer wählen, um darauf hinzuwirken, dass auch in kommunalen Unterkünften Gewaltschutzkonzepte entwickelt werden. Entsprechende Überlegungen müssen berücksichtigen, dass Kommunen ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen; im Kern umfasst dieses Recht insbesondere auch eine Gebietshoheit, eine Satzungshoheit, eine Finanz- und Abgabenhochheit sowie eine Personal- und Organisationshoheit. Zugleich gilt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nicht grenzenlos, und kann insbesondere durch vom Bund oder vom Land übertragene Aufgaben sowie durch die Ausführung von Bundes- oder Landesrecht beeinträchtigt werden.

Im Querschnitt zeigen sich hinsichtlich des Umgangs der Landesregierungen mit den kommunalen Unterkünften weitestgehend drei unterschiedliche Ansätze, die in Teilen auch kumuliert werden:

- rechtsverbindliche Regulierung kommunaler Unterkünfte (a)
- Information sowie Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften (b)
- Verweis auf bestehende Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften (c).

#### a) Rechtsverbindliche Regulierung kommunaler Unterkünfte

In Bayern gilt das landesweite Gewaltschutzkonzept in rechtsverbindlicher Weise auch für Gemeinschaftsunterkünfte. Brandenburg und Thüringen haben rechtliche Verpflichtungen zum Erstellen von Gewaltschutzkonzepten für die Gemeinschaftsunterkünfte in Form von Verordnungen aufgestellt.<sup>99</sup> Berlin wählt zwar nicht den Weg einer Verordnung, sieht in der Anlage 1 der „Leistungs- und Qualitätsbeschreibung zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung Land Berlin“ Gewaltschutzkonzepte jedoch zumindest als notwendigen Teil des Betreiberkonzepts vor. Hamburg plant in ähnlicher Weise, die Betreiber künftig über das Ausschreibungsverfahren zur Einhaltung des Gewaltschutzes zu verpflichten.<sup>100</sup> Noch weiter abgestuft in ihrer rechtlichen Qualität ist der Ansatz in Bremen: Hier kann dem landesweiten Gewaltschutzkonzept zumindest entnommen werden, dass es für Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremen gilt – für Einrichtungen der Stadt Bremerhaven hingegen gibt es nur eine Empfehlung.<sup>101</sup> In Baden-Württemberg gibt es in Teilen eine rechtsverbindliche Regulierung der kommunalen Unterkünfte: In der Verordnung des Innenministeriums

<sup>99</sup> Vgl. § 8 Abs. 2 der Landesaufnahmegesetz-Durchführungsverordnung Brandenburg (LAufnGDV), sowie Ziffer IV.1 der Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 der Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung (ThürGUSVO). § 8 Abs. 2 LAufnGDV sieht vor, dass Betreibende von Gemeinschaftsunterkünften „fachliche Handlungsleitlinien insbesondere zum Schutz von Kindern und Frauen vor Gewalt (Gewaltschutzkonzepte) bedarfsgerecht entwickeln und anwenden sollen“; trotz der Soll-Formulierung wird diese Norm von der Landesregierung Brandenburg als „strikte Vorgabe zur Entwicklung und Anwendung eines eigenen Gewaltschutzkonzeptes“ rezipiert. Nach Auskunft der Landesregierung verfügen auch alle kommunalen Gebietskörperschaften, die entsprechende Einrichtungen betreiben, über Gewaltschutzkonzepte. Eine vergleichbare rechtliche Verpflichtung für Gemeinschaftsunterkünfte für die Erstellung und Umsetzung eines unterkunftsspezifischen Schutzkonzepts findet sich ebenso in der Anlage 1, IV. 1., zu § 1 Abs. 1 ThürGUSVO.

<sup>100</sup> Für zwei Einrichtungen, bei denen es jedoch nur eine temporäre Zuständigkeit des Trägers gab, ist dies bereits in der Vergangenheit geschehen.

<sup>101</sup> Das Gewaltschutzkonzept „In Bremen zuhause“, [https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20161025\\_Gewaltschutzkonzept.85506.pdf](https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20161025_Gewaltschutzkonzept.85506.pdf), S. 2 (abgerufen am 04.11.2020).

über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) werden einzelne Mindeststandards während der vorläufigen Unterbringung normiert (§ 5) – diese beziehen sich aber überwiegend auf besondere räumliche Anforderungen und sehen keine Verpflichtung der Erstellung eines Gewaltschutzkonzeptes vor<sup>102</sup>; ferner kann die oberste Aufnahmebehörde befristet Abweichungen zulassen (§ 5 Abs. 9 DVO FlüAG), sodass es sich nur bedingt um verbindliche Mindeststandards handelt.

Wie schwierig eine rechtliche Regulierung in den kommunalen Raum hinein sein kann, zeigt das Beispiel Niedersachsen: Hier hat die Landesregierung darauf hingewiesen, dass es ursprünglich die Absicht gab, ein gemeinsames Konzept für landeseigene und kommunale Gemeinschaftsunterkünfte zu formulieren. Dies konnte aber im Hinblick auf die „Unterschiede der Aufgabenstellungen von Landesaufnahmeeinrichtungen und kommunalen Unterkünften sowie wegen der Heterogenität der Ausgestaltung von kommunalen Gemeinschaftsunterkünften [...] nicht erreicht werden“<sup>103</sup>. Trotz unterschiedlicher Funktionen von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften müssen beide Unterkunftsarten beim Gewaltschutz die gleichen menschenrechtlich verbrieften Anforderungen erfüllen; insofern stehen etwaige Unterschiede oder eine Heterogenität der Einrichtungen einem einheitlichen Konzept, welches lediglich verbindliche Mindeststandards definieren würde, nicht entgegen. Zugleich ist jedoch auch zu bedenken, dass ein verbindliches Gewaltschutzkonzept mit Geltung auch für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte politisch schwierig zu erreichen sein könnte – wenn es gewichtige Proteste aus den Kommunen bzw. den kommunalen Spitzenverbänden gibt.

In diesem Zusammenhang ist neben der Frage, welche politischen Hindernisse einem landesweit verbindlichen Gewaltschutzkonzept entgegenstehen können, vor allem die Frage entscheidend, ob es Hindernisse rechtlicher Art gibt:

Rheinland-Pfalz hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass ein landesweit verbindliches Gewaltschutzkonzept aufgrund der „auf den Bereich der Rechtsaufsicht verengten Kompetenz des Landes gegenüber den Kommunen“ nicht möglich sei, da ein Gewaltschutzkonzept auch erheblich durch „Zweckmäßigkeitserwägungen“ geprägt sei<sup>104</sup> und „nur im Fall einer Fachaufsicht des Landes im Rahmen des Vollzugs des AsylbLG möglich wäre“. Die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften beschränkt sich jedoch nicht auf den Vollzug des AsylbLG, sondern knüpft an eine Vielzahl

---

<sup>102</sup> In § 5 Abs. 3 DVO FlüAG heißt es lediglich, dass in den Gemeinschaftsunterkünften „Vorkehrungen“ getroffen sein müssen, „um im Gefahrenfall eine unverzügliche Alarmierung der zuständigen Stellen zu gewährleisten“.

<sup>103</sup> Hierbei handelt es sich um ein Originalzitat aus dem Fragebogen aus Niedersachsen.

<sup>104</sup> Die Ausführungen darüber, wie Kinder in den Unterkünften über bestehende Hilfeangebote informiert werden (siehe 5.5.3), eignen sich dazu, die Unterschiede zwischen Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu veranschaulichen: Kinder haben einen rechtlichen Anspruch darauf, über bestehende Hilfeangebot in kindgerechter Weise informiert zu werden; dieses Recht darf auch nicht im Rahmen von Landesrecht oder Gewaltschutzkonzepten verkürzt werden (Rechtmäßigkeit). Es gibt jedoch mehrere unterschiedliche denkbare Ansätze, wie Kinder kindgerecht über bestehende Hilfeangebote informiert werden können, hier hebt sich auch kein einzelner Ansatz zwingend hervor - die Auswahl des Ansatzes erfolgt deshalb nach Zweckmäßigkeitserwägungen. Eine Entscheidung nach Zweckmäßigkeitserwägungen setzt jedoch immer voraus, dass es einen verbleibenden zulässigen Ermessensspielraum gibt. Ein solcher kann durch menschenrechtliche Verpflichtungen jedoch reduziert oder ausgeschlossen werden, und dies mitunter auch dynamisch (etwa dann, wenn Menschen mit besonderen Bedürfnissen in der Unterkunft leben), was Abgrenzungen zwischen Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit auch schwierig machen können. Während sich die Rechtsaufsicht lediglich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt, umfasst die Fachaufsicht darüber hinaus auch die Prüfung der Zweckmäßigkeit.



anderer rechtlicher Verpflichtungen<sup>105</sup> an; zudem ist zu berücksichtigen, dass sowohl in Erstaufnahmeeinrichtungen, als auch in Gemeinschaftsunterkünften zum Teil auch Menschen leben, die letztlich nicht in den Anwendungsbereich des AsylBLG fallen – wie bspw. anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund von Wohnungsknappheit die Einrichtung nicht verlassen können.<sup>106</sup>

Davon abgesehen: Zwar fällt die Ausgestaltung der landesinternen Rechts- und Fachaufsicht grundsätzlich in den Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Bundesländer; hier ist jedoch deutlich zu markieren, dass auch andere Lösungen, als der Ansatz in Rheinland-Pfalz möglich sind. Im Rahmen der Abfrage hat bspw. die Landesregierung Sachsen-Anhalt explizit darauf hingewiesen, dass das Landesverwaltungsamt über die Fachaufsicht sowohl für die Erstaufnahmeeinrichtungen als auch für die kommunalen Unterbringungseinrichtungen verfüge<sup>107</sup>. Zudem ist für Sachsen bekannt, dass die Sächsische Staatsregierung im Rahmen der Fachaufsicht über die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte turnusmäßige Prüfungen der Unterkünfte durchführt und hierbei auf eine standardisierte Prüfliste zurückgreift.<sup>108</sup>

Gerade die Verpflichtung für die Bundesländer, gemäß § 53 Abs. 3 AsylG auch in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften für einen wirksamen Gewaltschutz zu sorgen, markiert deutlich den unmittelbaren Verantwortungsbereich der Bundesländer – und zeigt, dass hier nicht der Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen betroffen ist, sondern Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bzw. Weisungsaufgaben/Pflichtaufgaben nach Weisung.<sup>109</sup>

**Die Bundesländer sollten ihre Strukturen so aufstellen, dass sie konkrete und belastbare Kenntnisse über die Situationen in den einzelnen Unterkünften, einschließlich der kommunalen Unterkünfte, haben. Zudem müssen die Bundesländer ihr Landesrecht so ausgestalten, dass sie über die Rechts- und die Fachaufsicht bezüglich der Unterbringungssituation in den kommunalen Gemeinschaftsunterkünften verfügen. Es empfiehlt sich ferner, die Fachaufsicht gesetzlich explizit festzuschreiben,<sup>110</sup> die beim Land liegen sollte.**

<sup>105</sup> Hier ist an unterschiedliche rechtliche Verpflichtungen außerhalb des AsylBLG zu denken, etwa die Residenzpflicht nach dem AsylG oder die Schulpflicht nach dem jeweiligen Landesrecht.

<sup>106</sup> Fallstudien des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zeigen, dass mitunter 45 Prozent der in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Personen bereits über einen anerkannten Schutzstatus verfügen, siehe Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt, S. 71.

<sup>107</sup> Dass es in Sachsen-Anhalt kein landesweites verbindliches Gewaltschutzkonzept für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte gibt, steht einer Fachaufsicht des Landes nicht entgegen. Bspw. mit §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG oder Art. 19 UN-KRK gibt es speziell für den Gewaltschutz schließlich Normen, die als hinreichende Rechts- und Handlungsrahmen für die Ausübung der Fachaufsicht genügen.

<sup>108</sup> Die Prüfliste ist in der Anlage der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Zais, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zum Thema Ausübung der Fachaufsicht über die Landkreise und Kreisfreien Städte beim Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Drucksache 6/5932 (2016), enthalten; die Antwort ist abrufbar unter: <https://kleineanfragen.de/sachsen/6/5932-ausuebung-der-fachaufsicht-ueber-die-landkreise-und-kreisfreien-staedte-beim-betrieb-von-gemeinschafts-unterkuenften> (abgerufen am 04.11.2020). Inwieweit es solche standardisierten Prüflisten auch in anderen Bundesländern gibt, ist nicht bekannt.

<sup>109</sup> Dem folgen die Landesaufnahmegesetze, häufig auch durch explizite Kennzeichnungen, vgl. bspw. § 2 Abs. 1 LAufnG BBG, § 1 AufnG HE, § 1 LAufnG NRW, § 1 AufnG RLP.

<sup>110</sup> Vgl. bspw. § 13 DVAsyl Bayern.

## **Rechts- und Fachaufsicht bei der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen**

Menschenrechtsverträge wie die UN-Kinderrechtskonvention, die von Deutschland durch ein Zustimmungsgesetz ratifiziert wurden, haben förmlich den Rang eines Bundesgesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG). Ihr innerstaatlicher Vollzug bemisst sich nach Art. 59, Art. 83 ff. GG.

Nach dem völkerrechtlichen „effet-utile“-Grundsatz sind völkerrechtliche Verträge jedoch so anzuwenden, dass ihr Vertragsziel am besten und einfachsten erreicht werden kann. Die Unterbringung von asylsuchenden Menschen in Sammelunterkünften betrifft eine Vielzahl von menschenrechtlichen Verpflichtungen (u. a. Art. 22 UN-KRK).

Ein Auseinanderfallen von Rechts- und Fachaufsicht auf Landesebene, ebenso eine umfassende Delegation von bestehenden Aufsichtsbefugnissen des Landes an nachgeordnete Gebietskörperschaften<sup>111</sup> ist gerade dann, wenn menschenrechtliche Verpflichtungen unmittelbar oder mittelbar berührt werden, kritisch zu sehen: Dies birgt die Gefahr, dass menschenrechtlich verbrieft Ziele nicht umfassend erreicht werden, da Maßnahmen nicht wirksam und nachhaltig gesteuert werden können, ebenso können sich (negative wie positive) Lernerfahrungen nur erschwert überörtlich auswirken.

Angesichts der völkerrechtsfreundlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ermöglicht der völkerrechtliche „effet-utile“-Grundsatz deshalb eine Anwendung der jeweiligen Landesgesetze in der Art, dass die obersten Landesbehörden für die Unterbringung von geflüchteten Menschen über eine uneingeschränkte Rechts- und Fachaufsicht verfügen.

## **b) Information sowie Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften**

Andere Bundesländer verzichten auf eine rechtsverbindliche Regulierung von Gemeinschaftsunterkünften, informieren die kommunalen Gebietskörperschaften aber gezielt bzw. stellen Unterstützung für die Erarbeitung von Konzepten zur Verfügung. Thüringen verweist diesbezüglich auf eine Handreichung zur Erarbeitung von Konzepten.

Die Landesregierung Niedersachsen verweist darauf, dass die Kommunen für die Erstellung, die Anwendung und das Monitoring von Gewaltschutzkonzepten Unterstützung in Anspruch nehmen können: In diesem Rahmen werden die Kommunen über entsprechende aktuelle Angebote unterrichtet, „bspw. über das Projekt ‚Dezentrale Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften‘<sup>112</sup> und die für Niedersachsen und Bremen zuständige Kontaktstelle“. Derzeit sei zudem eine „Zusammenstellung von Rechtsvorschriften und sonstige Unterlagen zur Thematik „Standards und Gewaltschutz für die Unterbringung von Geflüchteten

<sup>111</sup> Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat darauf verwiesen, dass die Landkreise und kreisfreien Städte das AsylbLG als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung vollziehen, die Landkreise diese Pflicht in der Praxis durch Satzungen aber an nachgeordnete Gebietskörperschaften delegieren.

<sup>112</sup> Das Projekt „Dezentrale Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften“ (DeBUG) ist ein trägeroffenes Angebot und verfolgt das Ziel, Flüchtlingsunterkünfte sowie Betreiber- und Trägerorganisationen bei der Verbesserung des Gewaltschutzes zu unterstützen. Nähere Informationen zu dem Projekt finden sich unter <https://www.gewaltschutz-qu.de/projekte/debug>.

in Gemeinschaftsunterkünften' für die Kommunen in Arbeit"; ferner werden „derzeit noch Überlegungen über weitere mögliche geeignete Maßnahmen nach § 53 Abs. 3 AsylG [angestellt], um bei der Unterbringung Asylbegehrender den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten“. Bremen wies darauf hin, dass es laufende/verpflichtende Schulungen für das Unterbringungspersonal zu folgenden Themen geben würde: Kindeswohlgefährdung, LSBTI, Prävention sexualisierter Gewalt, Deeskalationstraining. Zudem sei eine Fortbildung zu häuslicher Gewalt in Planung. Zudem wies Bremen bezüglich der kommunalen Unterkünfte daraufhin, dass das Thema Gewaltschutz in den Hausordnungen der Unterkünfte sowie in der Förderrichtlinie behandelt werde, ebenso befinde sich eine Beschwerdestelle im Aufbau.

In Brandenburg wurden den kommunalen Gebietskörperschaften zur Entwicklung eigener Gewaltschutzkonzepte ferner die „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ zur Verfügung gestellt.

In Mecklenburg-Vorpommern können sich die kommunalen Unterkünfte an der „Richtlinie für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften und die soziale Betreuung der Bewohner“ und den „Arbeitshinweise zur zentralen/dezentralen Unterbringung von Ausländern in Mecklenburg Vorpommern“ orientieren, verbindliche Vorgaben existieren indes nicht.

Auch in Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung die Kommunen über das Landesgewaltschutzkonzept informiert und empfohlen, dieses in ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls anzuwenden.

Alternativ oder zusätzlich legen manche Bundesländer den Kommunen die Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten nahe: Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat den Kommunen das für Landeseinrichtungen geltende Gewaltschutzkonzept als Vorbild für kommunale Schutzkonzepte bekanntgegeben. Auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten die Empfehlung ausgesprochen, sich hinsichtlich der kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte an dem Gewaltschutzkonzept des Landes für den Bereich der Aufnahmeeinrichtungen zu orientieren. Die Landesregierung Niedersachsen hat ebenfalls ihr Landesgewaltschutzkonzept mit der Bitte an die Kommunen weitergegeben, die darin aufgeführten Punkte als Empfehlung für die Erstellung, Umsetzung und das Monitoring von einrichtungsinternen Schutzkonzepten nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu nutzen.

Zudem wird für die Umsetzung des Gewaltschutzes in den Kommunen mitunter eine finanzielle Unterstützung geleistet<sup>113</sup> oder es finden im Rahmen der Fachaufsicht Unterkunfts-kontrollen statt.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Schleswig-Holstein unterstützt die Kommunen mit einer Pauschale, mit der schwerpunktmäßig die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie und der Istanbul-Konvention gefördert wird.

<sup>114</sup> In Sachsen übt die höhere Unterbringungsbehörde die Fachaufsicht aus und führt in diesem Rahmen Kontrollen durch. In diesem Rahmen wird auf eine standardisierte Prüfliste zurückgegriffen. Die Prüfliste ist in der Anlage der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Zais, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zum Thema Ausübung der Fachaufsicht über die Landkreise und Kreisfreien Städte beim Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Drucksache 6/5932 (2016), enthalten; die Antwort ist abrufbar unter: <https://kleineanfragen.de/sachsen/6/5932-ausuebung-der-fachaufsicht-ueber-die-landkreise-und-kreisfreien-staedte-beim-betrieb-von-gemeinschaftsunterkuenften> (abgerufen am 04.11.2020).



### c) Verweis auf bestehende Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften

Schließlich gibt es auch Bundesländer, die im Rahmen der Abfrageangaben, keine Kenntnisse über die Situation in kommunalen Unterkünften zu haben bzw. auf diese als zuständige Ansprechstellen verweisen: Die Landesregierung Hessen hat zunächst auf die Verpflichtung aus § 3 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz verwiesen: „einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigung [zu] gewährleisten“. Des Weiteren wurde auf die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte verwiesen. Auch Rheinland-Pfalz verweist darauf, dass die Verantwortung, geeignete Maßnahmen bei der Unterbringung Asylbegehrender und den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten, den kommunalen Gebietskörperschaften und nicht dem Land zukomme – die Erstellung von Gewaltschutzkonzepten könne „eine geeignete Maßnahme im Sinne der §§ 53 Abs. 3, 44 Abs. 2a AsylG“ sein, jedoch komme es „stets auf die Beurteilung des Erfordernisses im Einzelfall an, zumal es bspw. Gemeinschaftsunterkünfte gibt, in denen keine Kinder/Familien untergebracht sind“.

Mit dieser Haltung geht letztlich auch ein gewisses Wissensdefizit von einigen Landesregierungen bezüglich der Situation in kommunalen Unterkünften einher, was auch in der Gesamtbetrachtung des Fragebogens sichtbar wird: Mit Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen haben gleich drei Bundesländer explizit angegeben, dass ihre Antworten sich insgesamt – mit Ausnahme der konkreten Frage nach der Umsetzung in den kommunalen Unterkünften – ausschließlich auf Erstaufnahmeeinrichtungen beziehen. Zudem gilt dies faktisch – auch ohne eine solche explizite Kennzeichnung – für die Antworten aus Rheinland-Pfalz<sup>115</sup> und insbesondere Schleswig-Holstein<sup>116</sup>.

Die Rückmeldungen aus dem Saarland<sup>117</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>118</sup> können keiner dieser aufgeführten Kategorien zugeordnet werden.

Die im Fragebogen aufgeführten Punkte betreffen Herausforderungen, die sich in jeder Form von Sammelunterkunft für geflüchtete Menschen stellen. Der Bundesgesetzgeber hat aus diesem Grund die Verpflichtung der Länder aus § 44 Abs. 2a AsylG auch auf Gemeinschaftsunterkünfte erstreckt (§ 53 Abs. 3 AsylG). Bundesländer, die keine belastbaren Kenntnisse über die jeweiligen Situationen in den Gemeinschaftsunterkünften haben, kommen dieser Verpflichtung nicht hinreichend nach. Im Übrigen sind diese Bundesländer durch das fehlende Wissen nicht dazu in der Lage, selbst nur ihre bloße Rechtsaufsicht wirksam auszuüben. Durch die eingeschränkten Antworten der Bundesländer ist die Aussagekraft der durchgeführten Abfrage bezüglich der Situation in den kommunalen Unterkünften sehr begrenzt.

---

<sup>115</sup> Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat bei mehreren Fragen lediglich Angaben zu den Landesunterkünften gemacht und bezüglich der kommunalen Unterkünfte darauf verwiesen, keine Erkenntnisse zu haben.

<sup>116</sup> Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat bei mehreren Fragen lediglich Angaben zu den Landesunterkünften gemacht und bezüglich der kommunalen Unterkünfte auf die Verantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften verwiesen. In Abgrenzung dazu geht bspw. Brandenburg lediglich von einer „vorrangigen“ Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für die Überprüfung und Nachhaltung der Umsetzung des Gewaltschutzes aus, nicht aber von einer alleinigen Zuständigkeit.

<sup>117</sup> Dies liegt im Saarland daran, dass es dort keine kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte gibt.

<sup>118</sup> Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat darauf verwiesen, dass Kinder in der Regel durch die Landkreise und kreisfreien Städte nicht in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Zugleich wurde darauf verwiesen, dass es eine „besonders intensive Betreuung durch das in den kommunalen Unterkünften eingesetzte Personal“ geben würde, falls Kinder ausnahmsweise doch in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht würden; die „Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern“ (RdErl. des MI vom 15. Januar 2013 - 34.11-12235/2-24.10.1.4.3) sehen auch für diese Konstellationen gewisse Vorgaben – insbesondere räumlicher Art – vor, die Erstellung eines Gewaltschutzkonzeptes gehört jedoch nicht dazu. Im Übrigen haben die Leitlinien eine denkbar unverbindliche Rechtsqualität – in der Präambel wird lediglich darum „gebeten, bei der Unterbringung von Ausländern nachfolgende Leitlinie zu beachten“.

### 5.1.3 Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in den Verträgen mit Betreibern von Unterkünften

Bei der Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in Betreiberverträgen zeichnet sich ein ambivalentes Bild: Mehrheitlich werden laut Auskunft der Landesregierungen zwar Gewaltschutzkonzepte in den Betreiberverträgen verpflichtend vorgesehen<sup>119</sup> – in den Ländern gibt es aber nahezu keine verpflichtende Vorgabe einer Evaluation der Gewaltschutzkonzepte in den Betreiberverträgen: Die Frage danach, ob in den Betreiberverträgen die Evaluation von Gewaltschutzkonzepten verpflichtend vorgeschrieben wird, wurde – abgesehen von Sachsen<sup>120</sup> – von allen Bundesländern, die mit Betreiberverträgen operieren<sup>121</sup>, verneint<sup>122</sup> oder nicht beantwortet<sup>123</sup>.

Dass Evaluationen von Gewaltschutzkonzepten in den Betreiberverträgen nicht verpflichtend vorgeschrieben werden, weist auf ein Kernproblem hin: Gewaltschutzkonzepte werden zu oft noch als statische Dokumente betrachtet und nicht als Prozess verstanden. Indes ist hier – vor allem, aber nicht nur bedingt dadurch, dass Gewaltschutzkonzepte auf einer partizipativen Risikoanalyse beruhen sollten<sup>124</sup> – ein dynamisches Verständnis unverzichtbar. Dies bedeutet, dass die Konzepte aufgrund der sich verändernden (Rahmen-)Bedingungen und Faktoren stetig angepasst und verbessert werden sollten. Um Gewaltschutz flächendeckend sicherstellen zu können, müssen regelmäßig Evaluationen vorgenommen werden und die Maßnahmen dementsprechend angepasst werden.

**Gewaltschutzkonzepte müssen als dynamische Dokumente verstanden werden und regelmäßig und verpflichtend durch die Betreiber der Unterkunft evaluiert werden. Nur so können die Wirksamkeit und Aktualität der Konzepte sichergestellt werden. Die Entwicklung von Gewaltschutzkonzepten muss daher als fortlaufender Prozess verstanden werden, der alle Bewohner\_innen und Akteur\_innen einbezieht, und nicht als eine einmalige Maßnahme.**

Gewaltschutz ist nicht nur eine Frage der Betreiberverträge, sondern auch eine Frage der Dienstleisterverträge: Das gilt auch für die Länder, die die Landesunterkünfte selbst betreiben; Dienstleister\_innen werden insbesondere in den Bereichen Betreuung, Sicherheit, (medizinische)

<sup>119</sup> Dass zwölf Bundesländer die Frage danach, ob Gewaltschutzkonzepte in den Betreiberverträgen verpflichtend vorgeschrieben werden, explizit bejaht haben, muss indes mit Vorsicht gesehen werden: Zum Teil beziehen sich diese Antworten nur auf die Landeseinrichtungen, zum Teil sind Bundesländer betroffen, die jedenfalls bei den Landesunterkünften nicht mit Betreiberverträgen arbeiten, sondern diese selbst betreiben; die entsprechenden Antworten beziehen sich insofern gar nicht auf Betreiberverträge, sondern auf die Gewaltschutzkonzepte an sich. Darüber hinaus wurde die Frage oft auch beantwortet, ohne dass es weitere Ausführungen dazu gegeben hat, die eine genaue Ausgestaltung nachvollziehbar und überprüfbar machen.

<sup>120</sup> Die Landesregierung hat indes hierzu keine näheren Angaben gemacht, sondern lediglich noch darauf verwiesen, dass die Betreiberverträge vorsehen, dass es interne Ansprechpartner\_innen bzw. Kontaktpersonen (Gewaltschutzbeauftragte) für Beschwerden von Bewohner\_innen, Mitarbeiter\_innen und Ehrenamtlichen bei Grenzverletzungen, Übergriffen und Missbrauch geben muss, die rund um die Uhr erreichbar sein müssen. Inwieweit in den Betreiberverträgen insofern Evaluationen verpflichtend vorgeschrieben werden, sollte als weiterhin klärungsbedürftig betrachtet werden.

<sup>121</sup> Im Saarland gibt es keine Betreiberverträge; in Baden-Württemberg gibt es jedenfalls in den Erstaufnahmeeinrichtungen keine Betreiberverträge, die Auskunft der Landesregierung Baden-Württemberg beschränkte sich auf diese. Rheinland-Pfalz kreuzte an, dass Gewaltschutzkonzepte in den Betreiberverträgen verpflichtend vorgeschrieben seien – diese Verpflichtung ergibt sich indes aus dem Gewaltschutzkonzept; die Landeseinrichtungen werden vom Land selbst betrieben, sodass es für diese Einrichtungen keine Betreiberverträge gibt.

<sup>122</sup> Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein.

<sup>123</sup> Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

<sup>124</sup> Siehe für die Anforderungen hierzu UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, S. 12.

Versorgung und Catering in Anspruch genommen. Baden-Württemberg<sup>125</sup> und Niedersachsen haben diesbezüglich explizit darauf hingewiesen, dass in den Dienstleisterverträgen vertraglich die Umsetzung des Gewaltschutzkonzeptes verpflichtend vorgeschrieben wird. Niedersachsen gab zudem an, bei der Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten eine Selbstverpflichtungserklärung und eine Unbedenklichkeitsprüfung von allen Beschäftigten zu fordern – diese beschränkt sich nicht nur auf eine Überprüfung der Führungszeugnisse, sondern beinhaltet auch eine Überprüfung durch den Verfassungsschutz auf belastende Erkenntnisse. Eine solche zusätzliche Absicherung ist uneingeschränkt zu befürworten, weil sie dem Umstand Rechnung trägt, dass Gefährdungslagen in Sammelunterkünften auch durch Dienstleister\_innen entstehen oder durch diese erkannt werden können. Bei der vorliegenden Abfrage an die Staatskanzleien wurden Aspekte zu Dienstleisterverträgen nicht explizit abgefragt – hier besteht insofern eine gewisse informative Leerstelle, die künftig gefüllt werden muss.

**Sämtliche Gewaltschutzvorgaben müssen auch unmittelbar für privatrechtliche Betreiber sowie für Dienstleister\_innen gelten. Dies gilt ebenso für verpflichtende Schulungen wie auch für Monitoring- und Evaluationsprozesse**

Ein zwischen den Landesunterkünften und kommunalen Unterkünften differenzierender Blick gibt Aufschluss über die konkrete Bedeutung von Betreiberverträgen im Kontext Gewaltschutz:

#### **a) Betreiberverträge für Landesunterkünfte**

Bezüglich der Bedeutung von Betreiberverträgen für das Thema Gewaltschutz in den Landesunterkünften zeigen sich im Querschnitt vier unterschiedliche Ansätze:

- vertragliche Regulierung durch Selbstbetrieb nicht erforderlich (aa)
- vertragliche Regulierung durch landesweite rechtlich verbindliche Regulierung nicht erforderlich (bb)
- Zuwendungsrecht als vorrangiges Instrument der rechtlichen Regulierung (cc)
- Betreiberverträge als Instrument der rechtlichen Regulierung (dd).

Während es rechtlich zwingend ist, dass es im Selbstbetrieb mangels externer Betreiber keine Regulierung über die Betreiberverträge oder das Zuwendungsrecht geben kann, ist anzumerken, dass jenseits der Selbstbetriebskonstellationen die anderen Ansätze durchaus kombiniert werden können: Landesweit rechtsverbindliche Vorgaben würden natürlich auch privatrechtliche Betreiber und Dienstleister\_innen binden – indes könnten diese zusätzlich auch vertraglich gebunden werden. Dies empfiehlt sich, weil sich so die rechtliche Bindung verstärkt (sie besteht dann nicht mehr nur in einem Über-/Unter-Ordnungsverhältnis, sondern parallel dazu auch in einem vertraglichen Verhältnis), zudem wird die Verpflichtung für den Betreiber für diesen deutlicher wahrnehmbar. Auch die Regulierung über das Zuwendungsrecht kann mit der Regulierung über das Vertragsrecht kombiniert werden.

<sup>125</sup> In Baden-Württemberg gilt dies nur für alle Neuverträge bzw. soweit ein einrichtungsspezifisches Gewaltschutzkonzept bei Abschluss des Dienstleistervertrags bereits vorlag.



#### **aa) Vertragliche Regulierung durch Selbstbetrieb nicht erforderlich**

In den Bundesländern, in denen die Landeseinrichtungen durch das Land selbst betrieben werden, gilt das jeweilige Gewaltschutzkonzept, sodass insoweit Betreiberverträge keine Verwendung finden.<sup>126</sup>

#### **bb) Vertragliche Regulierung durch landesweite rechtsverbindliche Regulierung nicht erforderlich**

Die Landeseinrichtungen in Bayern, die im Betreibermodell geführt werden, sind an das landesweite Gewaltschutzkonzept gebunden; hier wird insofern nicht auf Betreiberverträge als ein Instrument zur rechtlichen Regulierung des Gewaltschutzes gesetzt, sondern auf das verbindliche landesweite Gewaltschutzkonzept. Dies gilt entsprechend auch für Dienstleisterverträge.

#### **cc) Zuwendungsrecht als vorrangiges Instrument der rechtlichen Regulierung**

Ein anderes Mittel der rechtlichen Regulierung ist das Zuwendungsrecht: In Brandenburg ist in der Leistungsbeschreibung der Ausschreibung vorgesehen, dass die beauftragten Betreiber der Erstaufnahmeeinrichtung „ein Konzept zur Verhinderung bzw. Minimierung absichtlicher Handlungen zum Nachteil der Asylsuchenden, der Auftraggeberin oder mit der Leistungserfüllung im Zusammenhang stehender Dritter“<sup>127</sup> vorlegen müssen. Auch Schleswig-Holstein setzt auf das Zuwendungsrecht: In der entsprechenden Ausschreibung für den Betrieb von Landeseinrichtungen werden die potenziellen Betreiber dazu verpflichtet, an dem Gewaltschutzkonzept des Landes mitzuwirken und dieses umzusetzen. In Bremen wird ebenfalls auf das Zuwendungsrecht zurückgegriffen, allerdings in abgeschwächter Form: In der entsprechenden Förderrichtlinie, auf die das Land verwiesen hat, wird der Gewaltschutz lediglich als ein Ziel der Förderung beschrieben, es gibt aber keine konkreten Zuwendungsvoraussetzungen oder sonstige Zuwendungsbestimmungen.<sup>128</sup>

#### **dd) Betreiberverträge als Instrument der rechtlichen Regulierung**

In Berlin werden die Entwicklung und Aufstellung von Gewaltschutzkonzepten in den Betreiberverträgen verpflichtend vorgegeben – Berlin setzt als einziges Bundesland auf eine ausschließliche rechtsverbindliche Regulierung durch Betreiberverträge.

In Hessen ist der Betreiber vertraglich dazu verpflichtet, dass Gewaltschutzkonzept für die hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen allen Mitarbeitenden, die in einer Einrichtung eingesetzt werden, zur Kenntnisnahme zu vorzulegen und diese zur Beachtung der darin festgelegten Standards zu verpflichten. Zudem sind die Kenntnissgabe und die Verpflichtung der Mitarbeitenden zu dokumentieren.

---

<sup>126</sup> Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen. In Bayern werden einige Einrichtungen vom Land selbst betrieben, in denen insofern das landesweite Gewaltschutzkonzept gilt.

<sup>127</sup> Hierauf hat die Landesregierung auch im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage verwiesen, siehe Landtag Brandenburg, Drucksache 6/5024, S. 4 (2016).

<sup>128</sup> Vgl. Förderrichtlinie über den Betrieb von Einrichtungen zur Unterbringung, Betreuung und Integration von geflüchteten Menschen, Asylsuchenden und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern in der Stadtgemeinde Bremen. Für die aktuelle Fassung der Förderrichtlinie (die rückwirkend zum 01.01.2020 in Kraft treten würde) steht der Beschluss der Staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration noch aus. Die Fassung ist abrufbar unter: [https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NX-NFdFcExjZTfpzqxoMJgpXo-U4pFCcOOluAkSJRWptBeaM-I4zHRZ/TOP\\_5\\_L\\_bzw\\_9\\_S\\_Anlage\\_2\\_Foerderrichtlinie\\_Stadtgemeinde\\_Bre.pdf](https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NX-NFdFcExjZTfpzqxoMJgpXo-U4pFCcOOluAkSJRWptBeaM-I4zHRZ/TOP_5_L_bzw_9_S_Anlage_2_Foerderrichtlinie_Stadtgemeinde_Bre.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

In Mecklenburg-Vorpommern wird der Betreiber vertraglich dazu verpflichtet, „ein Leitbild [zu erstellen] zur Einhaltung menschenwürdiger Standards für den respektvollen, grenzachtenden und wertschätzenden Umgang mit den Flüchtlingen auf allen Ebenen, um somit die wesentlichsten Voraussetzungen für ein friedliches Miteinander in den Einrichtungen zu sichern“.

In Nordrhein-Westfalen ist im Kontext von Vergabeverfahren für die Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen in den Landeseinrichtungen darzulegen, wie die Berücksichtigung des Landesgewaltschutzkonzeptes erfolgen wird. Zudem verpflichtet sich der/die Auftragnehmer\_in zur Beachtung und Umsetzung des Landesgewaltschutzkonzeptes und ebenso dazu, dies allen Beschäftigten bekannt zu machen und sicherzustellen, dass es von allen Beschäftigten angewendet wird.

Sachsen gab an, dass Gewaltschutzkonzepte in den Betreiberverträgen verpflichtend vorgeschrieben seien, und die Einhaltung der Konzepte im Rahmen des Vertragscontrollings<sup>129</sup> der Betreiberverträge geprüft werde.

Im Querschnitt kann insofern festgestellt werden, dass Betreiberverträge mit Blick auf Landesunterkünfte bisher noch keine Schlüsselrolle in der Regulierung des Gewaltschutzes spielen. Hier ist aber ein Paradigmenwechsel vorstellbar und durchaus geboten:

**Betreiberverträge sollten Betreiber nicht nur zur Aufstellung, Anwendung und Weiterentwicklung von Gewaltschutzkonzepten verpflichten, sondern darüber hinaus auch zur Einhaltung bzw. Gewährleistung unverzichtbarer Mindeststandards.**

## **b) Betreiberverträge für kommunale Unterkünfte**

Zu den Betreiberverträgen in kommunalen Unterkünften liegen nur wenige Erkenntnisse vor:

Im Querschnitt zeigt sich, dass die Bundesländer, die auch die Situation in den kommunalen Unterkünften in rechtsverbindlicher Weise regulieren, auf keine gesonderte Verankerung in den Betreiberverträgen setzen – oder aber, wie Berlin, Betreiberverträge als das einzige Mittel verwenden, um Gewaltschutzkonzepte in den kommunalen Unterkünften verbindlich vorzugeben. Bayern verwies darauf, dass viele Einrichtungen direkt von den Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden betrieben werden; im Betreibermodell sei die „vertragliche Ausgestaltung an das bayerische Gewaltschutzkonzept gebunden“. Thüringen gab an, dass die Ausgestaltung der vertraglichen Regelungen mit Betreibern von kommunalen Unterkünften in der „Entscheidungskompetenz der kommunalen Gebietskörperschaften“ liegen würde, verwies zugleich aber auf die Vorgaben der ThürGUSVO<sup>130</sup>. In Brandenburg wird bezüglich der kommunalen Unterkünfte davon ausgegangen, „dass in den Betreiberverträgen, sofern die jeweilige Gebietskörperschaft die Einrichtung nicht selbst betreibt, das Vorhalten eines Gewaltschutzkonzeptes vorgeschrieben wird, um die Verpflichtung aus § 8 Absatz 2 LAufnGDV zu erfüllen.“

<sup>129</sup> Hierzu gab es zwar keine weiteren vertiefenden Ausführungen der Sächsischen Staatsregierung, üblicherweise beinhaltet ein „Vertragscontrolling“ jedoch insbesondere auch eine Risikobewertung.

<sup>130</sup> Thüringer Verordnung über Mindestbedingungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften und die soziale Betreuung und Beratung von Flüchtlingen und Asylsuchenden (ThürGUSVO) vom 15. August 2018, GVBl. Thüringen 2018, 377.

In Sachsen-Anhalt seien Gewaltschutzkonzepte für kommunale Unterkünfte „bereits heute in den Verträgen mit den Betreibern verankert, teilweise ist dies für zukünftige Vertragsgestaltungen vorgesehen“ – trotz der Tatsache, dass es in Sachsen-Anhalt keine rechtsverbindliche Regulierung der kommunalen Unterkünfte gibt.

Bremen hat bezüglich der Betreiberverträge lediglich auf die Förderrichtlinie verwiesen – allerdings werden in der Förderrichtlinie (sowohl in der Förderrichtlinie für die Landesaufnahmestellen, als auch in der Förderrichtlinie für die Stadtgemeinde Bremen) die Beachtung und kontinuierliche Unterstützung der Umsetzung des Bremischen Gewaltschutzkonzept lediglich als ein Ziel der Förderung beschrieben, nicht aber als Zuwendungsvoraussetzungen oder sonstige Zuwendungsbestimmungen festgesetzt. Das Zuwendungsrecht kann durchaus ein scharfes rechtliches Instrument sein, um Gewaltschutzkonzepte verbindlich vorzugeben – das allerdings nur, wenn die Erstellung und Weiterentwicklung eines Gewaltschutzkonzepts zwingende Grundbedingungen für eine Förderung sind.

**Die Ausschreibeverfahren für den Betrieb von Unterkünften sollten zuwendungsrechtlich so ausgestaltet werden, dass die Aufstellung, (Weiter-)Entwicklung und Anwendung von Gewaltschutzkonzepten zwingende Grundbedingungen für die Vergabe und die Zuwendung sind. Dabei sollte auch sichergestellt werden, dass es eine besondere Berücksichtigung der Situation von Kindern gibt, die sich mindestens in expliziten Regelungen zum Schutz von Kindern widerspiegeln muss.**

### **Inhalt von Betreiberverträgen als Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse**

Zum Teil wurde auch darauf verwiesen, dass gewisse Informationen nicht öffentlich zugänglich sind, weil der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen des Betreibers dies gebiete.<sup>131</sup> Dieser Grund knüpft an entsprechende Ausschlussstatbestände in den Informationsfreiheitsgesetzen an (z. B. § 6 IFG).

Das BVerfG definiert Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wie folgt: „Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können [...].“<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Die Landesregierung Brandenburg verwies bspw. darauf, dass das Gewaltschutzkonzept der Erstaufnahmeeinrichtung „aus Gründen des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen des Betreibers nicht veröffentlicht“ sei.

<sup>132</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.03.2006, Az. 1 BvR 2087/03, Rn. 87.



Voraussetzung für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist insofern u. a., dass es ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse<sup>133</sup> gibt. Hier ist zu berücksichtigen, dass die typischen Informationen in einem Betreibervertrag, wie auch in einem einrichtungsspezifischen Gewaltschutzkonzept, keinen wirtschaftlichen Wert haben und nicht wettbewerbsrelevant sind, zugleich aber Aufschluss über Angelegenheiten von öffentlichen Interesse – nämlich der Unterbringungssituation von geflüchteten Menschen in Sammelunterkünften – geben können. Insofern liegt bezüglich derartiger Informationen offenkundig kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vor, welches einer Veröffentlichung von Informationen entgegenstehen würde.

## 5.2 Monitoring- und Evaluationstools und -prozesse zum Gewaltschutz

Mit der Unterbringung von Menschen in Sammelunterkünften geht – nicht zuletzt aufgrund wechselnder Bewohner\_innen – eine Dynamik einher. Dem muss auch ein dynamisch ausgerichteter Gewaltschutz Rechnung tragen, indem es eine ständige Weiterentwicklung gibt. Realisiert werden kann dies durch Monitoring- und Evaluationsprozesse; deren Einrichtung auch in den Mindeststandards gefordert werden.<sup>134</sup> Entsprechende Monitoring- und Evaluationsprozesse dürfen sich dabei nicht nur auf ein Selbstmonitoring und eine Selbstevaluation beschränken, sondern müssen darüber hinaus eine unabhängige Überprüfung garantieren, insbesondere z. B. durch die Einbindung von parlamentarischen Ausschüssen, Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftlichen Institutionen, Berufsverbänden, Jugendverbänden, Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen sowie nationalen Menschenrechtsinstitutionen.<sup>135</sup>

Die Rückmeldungen der Länder zu gewaltschutzbezogenen Monitoring- und Evaluationsprozessen in Sammelunterkünften für asylbegehrende Menschen fallen rudimentär aus und legen nicht den Schluss nahe, dass es in den Ländern bereits systematische und konzeptionell angelegte Prozesse hierzu gibt. Zwar gaben die Bundesländer teilweise an, dass ein Monitoring im Gewaltschutzkonzept vorgesehen sei<sup>136</sup> – jedoch konnten auch diese Bundesländer keine konzeptionell ausgearbeiteten Monitoring- und Evaluationsprozesse beschreiben. Nachfolgend sollen deshalb lediglich die in den Ländern (in Teilen) bereits angewandten relevanten Elemente von Monitoring<sup>137</sup>- und Evaluationsprozessen dargestellt werden, um zu veranschaulichen, welche Instrumente zur Verfügung stehen und (zumindest in Teilen) verwendet werden. Die nachstehende Auflistung ist dabei absteigend nach der Anzahl der Nennungen:

<sup>133</sup> Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

<sup>134</sup> Siehe für die Anforderungen hierzu UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, S. 28 f. Dort wird neben einer klaren Festlegung der Verantwortung, des Umfangs der Zuständigkeiten eine stufenweise Entwicklung von Monitoring und Evaluierung von Schutzkonzepten empfohlen. Dieses muss partizipative Elemente enthalten, wie eine umfassende Datenerhebung, -auswertung und -verwendung bei gebührender Berücksichtigung des Datenschutzes, eine systematische Dokumentation und in regelmäßiger Abfolge durchgeführt werden.

<sup>135</sup> UN Doc. CRC/GC/2003/5, Rn. 46.

<sup>136</sup> So etwa in Bayern bzw. in Thüringen mit Blick auf die Gemeinschaftsunterkünfte durch die ThürGUSVO.

<sup>137</sup> Wenn in der folgenden Auflistung von „Monitoring“ die Rede ist, so handelt es sich um die Selbstbezeichnung der jeweiligen Landesregierungen. Die Verwendung des Begriffs soll keine Bewertung indizieren, ob es sich tatsächlich um ein „Monitoring“ nach dem Verständnis der Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften handelt; da für eine solche Bewertung die vorhandene Datenlage zu dünn ist.

Monitoring- und Evaluationstool/-prozess	Anzahl der Nennungen
Einrichtung von Arbeitsgruppen bzw. regelmäßigen Austauschgruppen zum Monitoring <sup>138</sup>	3
Regelmäßige Vor-Ort-Besuche in den Unterkünften <sup>139</sup>	3
Vertragscontrolling der Betreiberverträge <sup>140</sup>	3
Beschwerdemanagement <sup>141</sup>	2
Verweis auf die Aufgabe der Gewaltschutzkoordinator_innen <sup>142</sup>	2
Vor-Ort-Gespräche mit Bewohner_innen <sup>143</sup>	1
Berichtspflichten an das Ministerium <sup>144</sup>	1
Evaluationen im Rahmen der Zuwendung des Landes an den Betreiber <sup>145</sup>	1
Evaluation durch Externe <sup>146</sup>	1
Pilotprojekte mit Externen <sup>147</sup>	1
Einberufung von Bewohner_innen-Versammlung und/oder Beteiligung der Bewohner_innen-Räte <sup>148</sup>	1

<sup>138</sup> In Bayern wurde eine entsprechende Arbeitsgruppe auf Landesebene eingerichtet. Im Saarland gibt es mit den in der Betreuung tätigen Wohlfahrtsverbänden regelmäßige Austauschtreffen. In Baden-Württemberg wurde in jeder Erstaufnahmeeinrichtung eine für Gewaltschutz zuständige Arbeitsgruppe eingerichtet. Bezüglich der Einrichtung von Arbeitsgruppen empfiehlt es sich, diese nicht nur auf staatliche Verantwortungsträger\_innen zu beschränken und einen Austausch der Arbeitsgruppe in regelmäßiger Frequenz sicherzustellen.

<sup>139</sup> In Brandenburg finden durch das Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg (LASV) jährliche Überprüfungen statt. In Sachsen-Anhalt gibt es im Rahmen der Fachaufsicht regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen, in Berlin erfolgen Begehungen routine- und anlassbezogen. In Nordrhein-Westfalen finden seit November 2018 „mobile Kontrolle zur Überwachung der Qualitäts- und Sicherheitsstandards“ in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes statt.

<sup>140</sup> Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen.

<sup>141</sup> Baden-Württemberg, Bremen.

<sup>142</sup> Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern. Anmerkung: Die Aufgaben von Gewaltschutzkoordinator\_innen ist primär, Schutzkonzepte für die jeweiligen Einrichtungen zu erstellen. Monitoring und Evaluierung sind nicht Teil der Aufgabe von Gewaltschutzkoordinator\_innen.

<sup>143</sup> In Hessen werden bei den Bewohner\_innen-Befragungen auch Eltern und Kinder befragt.

<sup>144</sup> In Niedersachsen gibt es eine quartalsmäßige Auswertung der Umsetzung des Gewaltschutzkonzeptes des Landes Niedersachsen an den Standorten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen; diese Auswertung geht mit einer Berichtspflicht an das niedersächsische Innenministerium einher.

<sup>145</sup> Bremen.

<sup>146</sup> Rheinland-Pfalz gab an, dass das Land in einem gewissen zeitlichen Abstand eine externe Evaluation des Landesgewaltschutzkonzeptes vorsieht.

<sup>147</sup> In Niedersachsen läuft die Entwicklung eines Monitoring-Tools für Flüchtlingsunterkünfte in Kooperation mit dem Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) am Standort der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen in Osnabrück. Zudem gibt es in Niedersachsen ebenso das Projekt „Kinder schützen – Strukturen stärken“ im Zuständigkeitsbereich der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen; es handelt sich um eine Kooperation mit Plan International und Save the children. Weitere Informationen hierzu finden sich jeweils unter <https://dezim-institut.de/das-dezim-institut/abteilung-konsens-konflikt/dezim-projekt-monitoring-und-evaluierung-eines-schutzkonzeptes-fuer-gefluechtete-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften/> sowie <https://www.savethechildren.de/informieren/einsatzorte/deutschland/schutz-von-kindern/kinder-schuetzen-strukturen-staerken/>.

<sup>148</sup> Baden-Württemberg.

### **Exkurs: Ausgestaltung der Heimaufsicht**

Im Kontext mit Fragen der Aufsicht über die Unterbringungssituation von Geflüchteten in Sammelunterkünften wird oft der Vergleich zur Heimaufsicht gezogen.<sup>149</sup> Diese hat einen klaren gesetzlichen Rahmen (HeimG), mit einer klaren Ausgestaltung der Anforderungen an den Betrieb eines Heims sowie den Zuständigkeiten und Befugnissen der Heimaufsicht. Das HeimG dient unterschiedlichen Zwecken und nennt den Schutz der Würde sowie der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner\_innen von Heimen an erster Stelle (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HeimG)<sup>150</sup>. Ferner sind insbesondere die Überprüfungsprozesse gesetzlich geregelt (vgl. § 15 ff. HeimG); hierzu zählen insbesondere Begehungen, Prüfungen und Besichtigungen, Einsicht in Aufzeichnungen über den Betrieb und die Dokumentation der Qualitätssicherungsmaßnahmen, Austausch mit Bewohner\_innen sowie dem Heimbeirat oder den Heimförsprecher\_innen oder die Befragung der Beschäftigten. Entsprechende Prüfungen können angemeldet oder auch unangemeldet erfolgen und müssen für jedes Heim mindestens einmal jährlich erfolgen. Eine vergleichbare Aufsichtsstruktur für Sammelunterkünfte für Geflüchtete existiert nicht. Die Heimaufsicht drängt sich als erprobte Blaupause für eine Aufsichtsstruktur für Sammelunterkünfte für Geflüchtete auf.

**Für den Gewaltschutz in Unterkünften müssen ein beständiges Monitoring sowie regelmäßige externe und unabhängige Evaluierungen vorgesehen werden. Das Monitoring muss aus partizipativen Elementen bestehen und sollte sich am Instrumentarium der Heimaufsicht orientieren.**

<sup>149</sup> Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, S. 12.

<sup>150</sup> Als weitere Zwecke des Gesetzes werden in § 2 Abs. 1 HeimG benannt: Wahrung und Förderung der Selbstständigkeit, der Selbstbestimmung und der Selbstverantwortung der Bewohner\_innen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 HeimG), Einhaltung der dem Träger des Heims (Träger) gegenüber den Bewohner\_innen obliegenden Pflichten (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 HeimG), die Sicherung der Mitwirkung der Bewohner\_innen (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 HeimG), die Sicherung einer dem allgemein anerkannten Stand der fachlichen Erkenntnissen entsprechenden Qualität des Wohnens und der Betreuung (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 HeimG), die Förderung der Beratung in Heimangelegenheiten (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 HeimG) sowie die Förderung der Zusammenarbeit der für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden mit den Trägern und deren Verbänden, den Pflegekassen, dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung sowie den Trägern der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 HeimG).



### 5.3 Bereitstellung gesonderter Ressourcen zur Umsetzung des Gewaltschutzes

Der Gewaltschutz im Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen hat in den letzten Jahren allen Bundesländern in unterschiedlicher Hinsicht zusätzliche – insofern explizit auf den Gewaltschutz ausgerichtete, und nicht nur auf grundsätzliche Unterbringungsfragen bezogene – Anstrengungen abverlangt. Die ergriffenen Maßnahmen sind teils personeller und finanzieller Art, teilweise betrafen sie auch Schulungen oder waren sonstiger Art.

#### a) Personelle Mittel

Neun von 16 Bundesländern gaben an, hierfür zusätzliche Stellen geschaffen zu haben<sup>151</sup>, die anderen sieben Bundesländer haben dies verneint<sup>152</sup>. Die zusätzlichen Stellen betreffen vor allem Gewaltschutzkoordinator\_innen.<sup>153</sup> Fünf Bundesländer haben den Umfang der zusätzlich geschaffenen Stellen näher beschrieben: In Baden-Württemberg sind es neun Gewaltschutzkoordinator\_innen in den Aufnahmeeinrichtungen, in Bayern 20 Gewaltschutzkoordinator\_innen, die bei den Bezirksregierungen beschäftigt sind, in Brandenburg ist es ein\_e Gewaltschutzkoordinator\_in für die ZABH, in Mecklenburg-Vorpommern ist es ebenfalls ein\_e Gewaltschutzkoordinator\_in für die dortige Aufnahmeeinrichtung, in Hamburg eine Stelle beim Träger der öffentlich-rechtlichen Unterbringung speziell mit dem Auftrag der Umsetzung des Kinderschutzes und der Weiterentwicklung des Konzeptes.

**Jedes Bundesland sollte Gewaltschutzkoordinator\_innen auf Landesebene beschäftigen sowie für die Einrichtung dieser Stellen in allen Unterkünften im Bundesland Anreize schaffen bzw. die Etablierung dieser Stellen verpflichtend fordern und fördern.**

#### b) Finanzielle Mittel

Elf Bundesländer gaben an, zusätzliche finanzielle Mittel bzw. andere Ressourcen zur Verfügung gestellt zu haben<sup>154</sup>, lediglich vier Bundesländer haben diese Frage offen gelassen<sup>155</sup>, nur ein Bundesland hat diese Frage verneint<sup>156</sup>. Dabei greifen die Bundesländer jedoch auf unterschiedliche Finanzierungsansätze zurück:

So sehen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein den Gewaltschutz als eine Querschnittsaufgabe – entsprechend erfolgt die Finanzierung von gewaltschützenden Maßnahmen aus den allgemeinen für Landesunterkünfte von geflüchteten Menschen zur Verfügung stehenden Mitteln.

<sup>151</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt.

<sup>152</sup> Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen.

<sup>153</sup> Bspw. Bayern und Hessen. Diesbezüglich ist jedoch anzumerken, dass die Einrichtung von Gewaltschutzkoordinator\_innen projektbezogen durch das BMFSFJ gefördert wurde – es handelt sich insofern nicht um Stellen, die vom Bundesland selbst geschaffen bzw. finanziert wurden.

<sup>154</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

<sup>155</sup> Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern. Mecklenburg-Vorpommern hat diesbezüglich jedoch darauf verwiesen, dass kleinteilige Maßnahmen und Projekte in den Veranschlagungen des Landeshaushalts enthalten seien, jedoch nicht einzeln dargestellt würden.

<sup>156</sup> Sachsen.

Demgegenüber setzen Brandenburg und Schleswig-Holstein jedenfalls bei der finanziellen Unterstützung von kommunalen Unterkünften auf (kopfbezogene) Pauschalen. Schleswig-Holstein gab jedoch zugleich an, keine zusätzlichen Stellen geschaffen zu haben, keine Schulungen initiiert zu haben, und konnte auch bei anderen Fragen keine Auskunft über die Situation in den kommunalen Unterkünften geben. Eine solche Praxis ist kritisch zu sehen – weil sie den Anschein erweckt, dass durch die Kostenpauschalen menschenrechtliche Schutzpflichten delegiert werden. Zugleich ist jedoch auch ebenso anzumerken, dass eine finanzielle Unterstützung der Kommunen für den Gewaltschutz in den Gemeinschaftsunterkünften keine Selbstverständlichkeit ist. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz hat explizit angegeben, dass das Land hierfür keine zusätzlichen Mittel bereitstellt.

Andere Bundesländer wählen den Weg von spezifischen finanziellen Unterstützungen, so etwa für bauliche Maßnahmen<sup>157</sup> und Beschwerdemanagement<sup>158</sup>, zur Finanzierung der unabhängigen Sozial- und Verfahrensberatung in den Erstaufnahmeeinrichtungen<sup>159</sup> oder zur Finanzierung von Projekten von Wohlfahrtsverbänden<sup>160</sup>.

### c) Schulungen

15 Bundesländer gaben an, Schulungen initiiert zu haben<sup>161</sup>, lediglich Schleswig-Holstein hat dies verneint. Vertiefende Ausführungen einzelner Bundesländer verdeutlichen in diesem Zusammenhang ein Problem: die Zielgruppe bzw. Reichweite der Schulungen. Brandenburg gab an, dass die (bisher lediglich geplanten) Schulungen zwei Mitarbeiter\_innen der ZABH betreffen sollen, und weitere Schulungen des Personals der Betreiber geplant seien. Bayern gab an, dass sich entsprechende Schulungen an die Gewaltschutzkoordinator\_innen und Unterkunftsleitungen richten würden – zugleich gibt es in Bayern aber auch ein Budget bei den Bezirksregierungen für eine individuelle Fortbildung, insofern gibt es zumindest für alle interessierten Personen die Möglichkeit, sich eigeninitiativ entsprechend fortzubilden. Demgegenüber betreffen die Schulungen in Hessen alle Mitarbeiter\_innen des Regierungspräsidiums Gießen und der in der EAE tätigen Dienstleister\_innen, auch in Hamburg richteten sich die Schulungen an allen Mitarbeiter\_innen in den Unterkünften. Ein solcher umfassender Ansatz – der sich auf das komplette Personal in Unterkünften bezieht – ist aus menschenrechtlicher Sicht unverzichtbar: Entsprechende Fortbildungspflichten bestehen bereits auf rechtsverbindlicher Ebene.<sup>162</sup>

**Alle Personen, die haupt- oder ehrenamtlich in Unterkünften für geflüchtete Menschen tätig sind, müssen in den Themenfeldern Gewaltschutz und Kinderschutz umfassend geschult und fortgebildet werden.**

<sup>157</sup> Hessen, Niedersachsen.

<sup>158</sup> Hessen.

<sup>159</sup> Baden-Württemberg.

<sup>160</sup> Saarland.

<sup>161</sup> Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

<sup>162</sup> So etwa mit speziellem Fokus auf den Kontext Gewaltschutz in Artikel 15 Istanbul-Konvention oder Artikel 5 Lanzarote-Konvention.

#### d) Perspektiven

Besonders aufschlussreich sind indes nicht nur die bisherigen Anstrengungen, sondern die diesbezügliche Perspektive: Sechs Bundesländer gaben an, dass sich die Bereitstellung weiterer Mittel in Planung befinde<sup>163</sup> – sechs Bundesländer haben dies verneint<sup>164</sup>, vier Bundesländer haben diese Frage offen gelassen<sup>165</sup>. Bei den perspektivischen zusätzlichen Anstrengungen sind die Bundesländer also gespalten. Die Haltung einzelner Bundesländer an dieser Stelle könnte ein Indiz dafür sein, dass diese Bundesländer annehmen, ihre Maßnahmen seien für einen wirk-samen Gewaltschutz bereits ausreichend. Wie weiter oben bereits dargestellt, handelt es sich um ein dynamisches Feld, das eine kontinuierliche Weiterentwicklung benötigt und im Sinne der Nachhaltigkeit regelmäßige Kontrolle und Evaluation erfordert.

### 5.4 Bedeutung der „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“

Hinsichtlich der Nutzung und Bedeutung der „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ (nachfolgend Mindeststandards) zeigt sich ein weit-estgehend einheitliches Bild: Die Bundesländer gaben nahezu ausnahmslos an<sup>166</sup>, dass die im Rahmen der Bundesinitiative entstandenen Mindeststandards<sup>167</sup> genutzt werden. Hierzu ist die Frage maßgeblich, in welchem Ausmaß diese von den Bundesländern genutzt werden:

Die Bundesländer gaben vielfach an, dass die Mindeststandards für die Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten – auf Landesebene, wie auch einrichtungsspezifisch – als Orientierung dienen würden<sup>168</sup>, teilweise seien sie auch eine „Leitlinie“<sup>169</sup> für die Erarbeitung entsprechender Gewaltschutzkonzepte. Bremen und das Saarland verwiesen darauf, dass die Mindeststandards im Gewaltschutzkonzept verankert seien bzw. dort eingearbeitet wurden. In Schleswig-Holstein gibt es gar einen gezielten Prozess, der auf die Implementierung der Standards in den Landeseinrichtungen ausgerichtet ist. Die Bedeutung der Mindeststandards in der Praxis der Bundesländer beschränkt sich derweil nicht allein auf die Erarbeitung und Implementierung von Gewaltschutzkonzepten: In Brandenburg werden die Mindeststandards zur Evaluation der Abläufe und der Unterbringungsstandards genutzt, in Thüringen sind die Mindeststandards Gegenstand von Schulungen.

---

<sup>163</sup> Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland.

<sup>164</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

<sup>165</sup> Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein.

<sup>166</sup> Die entsprechende Frage wurde von Nordrhein-Westfalen explizit verneint, weil man eigene Standards entwickelt habe, die über die Mindeststandards, die im Rahmen der Bundesinitiative entstanden sind, hinausgehen würden. Die Frage wurde zudem von Berlin offengelassen; dies ist dadurch erklärbar, dass es in Berlin lediglich einrichtungsspezifische Gewaltschutzkonzepte gibt, und sich die Maßnahmen auf Landesebene auf die Ausgestaltung der Leistungs- und Qualitätsbeschreibung des Betreibervertrags beschränken. Die Frage wurde ferner auch von Hamburg ohne nähere Begründung nicht beantwortet.

<sup>167</sup> Siehe UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften.

<sup>168</sup> Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen. Im bayerischen Gewaltschutzkonzept werden die Mindeststan-dards explizit in Bezug genommen und als „Richtwerte für die bayerische Unterbringungsverwaltung“ bezeichnet. Thüringen gab zudem an, dass die Mindeststandards auch bei der Erarbeitung der ThürGUSVO berücksichtigt wurden. Sachsen gab an, dass die Mindeststandards im Gewaltschutzkonzept verankert seien – die genaue Umsetzung konnte jedoch nicht geprüft werden, weil das Gewaltschutzkonzept nicht zur Verfügung gestellt wurde und lediglich auf die im Koalitionsvertrag vorgesehene Überarbeitung des Konzepts verwiesen wurde.

<sup>169</sup> Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt.

Im Querschnitt dieser Rückmeldungen zeigt sich: Die Bundesländer greifen auf die Mindeststandards zurück und erachten diese als unverzichtbare Expertise. Vor dem Hintergrund der vielfachen Forderungen nach bundesweit verbindlichen Unterbringungsstandards in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen – mit dem vom Bundestag zwar beschlossenen, aber letztlich nie in Kraft getretenen KJSG 2017, waren solche auch politisch zum Greifen nah – stellt sich jedoch auch die Frage, ob es Bundesländer gibt, die die Mindeststandards in inhaltlicher Hinsicht tatsächlich zur Grundlage ihrer rechtlich verbindlichen Regulierungen gemacht haben. Kein Bundesland verweist auf eine solche Eins-zu-eins-Überführung der Mindeststandards in rechtsverbindliche Landesstandards, insofern ist für eine präzise Beantwortung der Frage eine umfassende qualitative Analyse unverzichtbar. Eine solche ist im Rahmen dieser Studie nicht leistbar.<sup>170</sup>

Zugleich gaben weitestgehend alle Bundesländer an, dass (zusätzlich) auch andere Standards bzw. Handreichungen genutzt werden.<sup>171</sup> Hierzu gab es jedoch nur aus fünf Bundesländern vertiefende Ausführungen:

Bayern hat durch die Angabe, zusätzlich mit den Handreichungen der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention zu arbeiten<sup>172</sup>, auf konkrete Referenzdokumente verwiesen. Mecklenburg-Vorpommern verwies auf eine Vielzahl weiterer Referenzdokumente: Neben internationalen Menschenrechtsverträgen, EU-Recht und anderen nationalen Rechtsquellen (Gewaltschutzgesetz, Flüchtlingsaufnahmegesetz, Zuwanderungszuständigkeitslandesverordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern) wurden hier folgende Dokumente benannt: Internationale Standards zum Kinderschutz in der Nothilfe (CPMS 2012)<sup>173</sup>, Internationale Standards zum Kinderschutz in Institutionen (KCS 2014)<sup>174</sup>, Richtlinien zur Integration von Präventions- und Interventionsmaßnahmen bei geschlechtsspezifischer Gewalt in Humanitärer Hilfe (GBV-Guidelines, IASC 2015)<sup>175</sup>.

Baden-Württemberg verwies zwar auf „standardisierte Ablaufpläne bei Verdachtsfällen von Gewalt und akuter Gewalt“ sowie „Leitbilder und Verhaltenskodizes und Flyer unterschiedlicher Fachberatungsstellen“, die jeweils genutzt werden würden, ebenso verwies das Saarland auf „bisherige Erfahrungen und Empfehlungen der ebenfalls zuständigen oder betroffenen Stellen (z. B. Jugendamt, Polizei)“ – diese Angaben ermöglichen es jedoch nicht, die jeweiligen Standardisierungsprozesse in diesen Bundesländern nachzuzeichnen.

---

<sup>170</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit könnte sich eine entsprechende qualitative Auswertung auf die Bundesländer beschränken, in denen es landesweit verbindliche Gewaltschutzkonzepte für die Landeseinrichtungen gibt, und diese auch veröffentlicht sind. Dabei würde es sich um folgende Länder handeln: Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt. Als Auswertungskriterien würden sich insbesondere aufdrängen: (1) Regelungstiefe und -umfang, (2) strukturelle Orientierung an den Mindeststandards sowie (3) Verwendung von Elementen von Gewaltschutzkonzepten, die damals im Kontext des KJSG zur Diskussion standen, vgl. BT-Drs. 18/12330, S. 82 (2017).

<sup>171</sup> Lediglich Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben angegeben, mit keinen anderen Standards bzw. Handreichungen zu arbeiten.

<sup>172</sup> Die einschlägigen Publikationen sind hier abrufbar: <https://www.kriminalpraevention.de/dfk-publikationen.html>. Das Deutsche Forum für Kriminalprävention ist ebenfalls Mitglied der Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“.

<sup>173</sup> Mittlerweile existiert hierzu auch eine aktualisierte Ausgabe aus dem Jahr 2019, abrufbar unter: [https://alliancecpa.org/en/system/tfd/library/attachments/cpms\\_2019\\_final\\_en.pdf?file=1&type=node&id=35094](https://alliancecpa.org/en/system/tfd/library/attachments/cpms_2019_final_en.pdf?file=1&type=node&id=35094) (abgerufen am 04.11.2020). Die Standards wurden von der Alliance for Child Protection in Humanitarian Action unter Federführung von Save the Children und UNICEF erarbeitet.

<sup>174</sup> Abrufbar unter: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/keeping-children-safe-toolkit-child-protection> (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>175</sup> Abrufbar unter: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Guidelines%20for%20Integrating%20Gender-Based%20Violence%20Interventions%20in%20Humanitarian%20Action%20C%20202015.pdf> (abgerufen am 04.11.2020).



Brandenburg verwies an dieser Stelle auf die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU. Die EU-Aufnahmerichtlinie begründet zwar Schutzpflichten, enthält jedoch keine konkreten Vorgaben, die eine Operationalisierung dieser Schutzpflichten ermöglichen würden.

Im Querschnitt ist naheliegend, dass es neben den Mindeststandards keine anderen Referenzdokumente gibt, mit denen mehrere Bundesländer bei der Festsetzung eigener Standards arbeiten.

**Die „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ haben sich als Referenzdokument in allen Bundesländern bewährt und werden kontinuierlich weiterentwickelt. Der Bund sollte vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen die Einführung verbindlicher Mindeststandards auf gesetzlicher oder untergesetzlicher Ebene prüfen. Weiterhin sollte er für die Verbreitung und Bekanntmachung der Mindeststandards Sorge tragen.**

## 5.5 Kindspezifische Strukturelemente zum Gewaltschutz

Beim Gewaltschutz geht es nicht nur darum, konzeptionelle Aufstellungen vorzunehmen; ein wirksamer Gewaltschutz zeichnet sich auch durch besondere Strukturelemente aus. Nachfolgend werden vier Strukturelemente eines wirksamen Gewaltschutzes hervorgehoben, die gerade für Kinder eine besonders hohe Bedeutung haben: Betreuungsschlüssel in Unterkünften, Beschwerdestellen, Information über bestehende Hilfeangebote sowie die Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe.

### 5.5.1 Betreuungsschlüssel in den Unterkünften für asylbegehrende Menschen

Mehr als jeder andere Faktor bestimmt ein angemessener Betreuungsschlüssel die Lebensbedingungen geflüchteter Kinder und Jugendlicher in Unterkünften – eine verbindliche Festlegung ist insofern besonders dringlich.<sup>176</sup> Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Kinder erhöhte Bedarfe haben – dem muss dadurch Rechnung getragen werden, dass es nicht nur allgemeine Betreuungsschlüssel, sondern auch kindspezifische Betreuungsschlüssel gibt.

Hinsichtlich etwaiger Betreuungsschlüssel in den Unterkünften für asylbegehrende Menschen zeigt sich ein ambivalentes Bild: Während neun Bundesländer angaben, dass es festgelegte Betreuungsschlüssel gibt<sup>177</sup>, haben sechs Bundesländer angegeben, dass es keine festgelegten

<sup>176</sup> Kinder, Jugendliche und ihre Familien in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verwirklichung von Schutz, Förderung und Teilhabe. Die Empfehlungen (DV 21/19) wurden am 30. April 2020 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet, abrufbar unter: [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-21-19\\_empfehlung-kinder-jugendliche-fluechtlingsunterkuenften.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-21-19_empfehlung-kinder-jugendliche-fluechtlingsunterkuenften.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>177</sup> Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt.

Betreuungsschlüssel gäbe und sich auch nicht in Planung befänden.<sup>178</sup> Lediglich ein Bundesland hat die entsprechende Frage offen gelassen.<sup>179</sup>

Bundesländer, die über Betreuungsschlüssel verfügen, greifen entweder auf statische Betreuungsschlüssel oder dynamische Betreuungsschlüssel zurück.

#### **a) Statische Betreuungsschlüssel**

Bei den Bundesländern, in denen es festgelegte statische Betreuungsschlüssel gibt, unterscheiden sich diese kaum: In Niedersachsen wurde der Betreuungsschlüssel für das sozialpädagogische Personal zur Betreuung der asylbegehrenden Menschen im Gewaltschutzkonzept des Landes auf 1:75 festgeschrieben<sup>180</sup>, in Brandenburg auf 1:80<sup>181</sup>, in Hamburg auf 1:80<sup>182</sup>, in Rheinland-Pfalz auf 1:80<sup>183</sup> und in Sachsen-Anhalt auf 1:100 bzw. auf 1:75 bezüglich der Unterbringung von vulnerablen Gruppen in der Landeserstaufnahmeeinrichtung in Bernburg. Bremen hat den Inhalt des festgelegten Betreuungsschlüssels nicht mitgeteilt.

Die mitgeteilten Betreuungsschlüssel liegen über den Schlüsseln, die in Wissenschaft und Praxis empfohlen werden: Die „Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften“ hält für die fachliche soziale Arbeit mit geflüchteten Erwachsenen einen Personalschlüssel von 1:50, in der Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen von 1:20, sowie in der Begleitung von Kindern von 1:10 als Mindeststandard für erforderlich, um ein angemessenes Beratungs- und Betreuungsangebot gewährleisten zu können.<sup>184</sup> Der „Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ knüpft an diese Empfehlungen an und fordert einen bundeseinheitlichen Betreuungsschlüssel, der gesetzlich verankert wird und der deutlich unter 1:100 liegt.<sup>185</sup> Damit korrespondiert die Bestandsaufnahme aus einer Studie des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung, dass ein Betreuungsschlüssel von 1:60 in Gemeinschaftsunterkünften als nicht ausreichend erachtet wird.<sup>186</sup>

---

<sup>178</sup> Bayern, Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen. Rheinland-Pfalz hat die Frage nach einem Betreuungsschlüssel ebenfalls verneint, allerdings ausgeführt, dass es in den Landeseinrichtungen einen Betreuungsschlüssel für den Sozialen Dienst gibt, allerdings keinen spezifischen, der sich an den dort lebenden Kindern orientiert; bei Betreuung der Kinder in den Spielstuben der Einrichtungen werde sich jedoch am Personalschlüssel von Kindergärten orientiert.

<sup>179</sup> Die Landesregierung wies ergänzend daraufhin, dass es keinen landesweiten, aber einen objektspezifischen Betreuungsschlüssel gibt, welcher abhängig von der Kapazität der Aufnahmeeinrichtung ist. Für Sondereinrichtungen gibt es gesonderte Betreuungsschlüssel. Aufgrund der Kalkulationsrelevanz in den Betreiberverträgen können jedoch keine näheren Angaben gegenüber Dritten gemacht werden.

<sup>180</sup> Dieser Betreuungsschlüssel gilt nur für die Landeseinrichtungen.

<sup>181</sup> Die Festlegung folgt aus Nummer 1.3 in Anlage 4 zu LAufnGDV i.V.m. Nummer 2 in Anlage 2 zu Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung (LaufnGErStV) und gilt für kommunale Einrichtungen.

<sup>182</sup> Dieser Betreuungsschlüssel gilt landesweit für die Umsetzung des Unterkunfts- und Sozialmanagements.

<sup>183</sup> Dieser Betreuungsschlüssel gilt nur für die Landeseinrichtungen.

<sup>184</sup> Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit, Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften - Professionelle Standards und sozialpolitische Basis, S. 7.

<sup>185</sup> SVR-Forschungsbereich, Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland, S. 95.

<sup>186</sup> Vgl. Friedrichs/Leßke/Schwarzenberg, Integrationsvoraussetzungen für Flüchtlinge in Köln und Mülheim an der Ruhr, S. 47.

## **b) Dynamische Betreuungsschlüssel**

Anstelle eines statischen Betreuungsschlüssels wählen Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen für ihre Landeseinrichtungen einen (teils) dynamischen bzw. von weiteren Parametern abhängigen Betreuungsschlüssel:

In Baden-Württemberg ist der Betreuungsschlüssel besonders ausdifferenziert: Dort gibt es zunächst, unabhängig von der Anzahl der untergebrachten Personen, eine personelle Grundausstattung von drei Vollzeitstellen. Ab einer Belegung von 200 Personen werde die Grundausstattung belegungsabhängig mit einem Personalschlüssel von 1:100 weiter aufgestockt. Die kindspezifischen Personalschlüssel sind nach Altersstufen gestaffelt: Für bis zu 25 Kinder im Alter zwischen null bis zwölf Jahren seien zwei Vollzeitstellen vorgesehen; für bis zu 50 Kinder erhöhe sich der Mindestpersonalschlüssel auf vier Vollzeitstellen. Anschließend werde der Personalschlüssel um weitere zwei Vollzeitstellen je weitere 50 Kinder aufgestockt. Für bis zu 25 Jugendliche im Alter zwischen 13 und 18 Jahren stehe eine Vollzeitstelle zur Verfügung. Für bis zu 100 Jugendliche erhöhe sich der Mindestpersonalschlüssel auf zwei Vollzeitstellen. Bedarfsorientiert werden zusätzlich Streetworker\_innen und Schulsozialarbeiter\_innen eingesetzt. Auch für die Sozialbetreuung des mit der Alltagsbetreuung beauftragten Dienstleisters, der rund um die Uhr in der Erstaufnahmeeinrichtung vor Ort ist, gibt es einen festgelegten Personalschlüssel, der sich je nach Uhrzeit unterscheidet: Bis zu einer Belegung von 150 Personen sind mindestens vier Vollzeitstellen von 7 bis 23 Uhr und zwei Vollzeitstellen von 23 bis 7 Uhr zu gewährleisten. Bis 300/450/600/750/900 Personen erhöht sich der Mindestpersonalschlüssel auf 7/9/10/11/13 Vollzeitstellen von 7 bis 23 Uhr und 2/3/3/4/5 Vollzeitstellen von 23 bis 7 Uhr.

In Hessen gibt es für Erwachsene einen Betreuungsschlüssel von 2:200 und zusätzlich eine weitere Betreuungsperson ab 400 Bewohner\_innen, sowie einen Betreuungsschlüssel von 2:25 für Kinder.<sup>187</sup>

In Mecklenburg-Vorpommern ist für bis zu sieben Unterkunftsbewohner\_innen ein Betreuungsaufwand von einer Stunde pro Tag (montags bis freitags, außer an Feiertagen) vorgesehen.

In Nordrhein-Westfalen variiert der Betreuungsschlüssel für die soziale Betreuung in den Aufnahmeeinrichtungen und ist abhängig davon, ob es sich um Werktage handelt bzw. um Wochenendtage/Feiertage. Montags bis freitags stellt sich die Aufschlüsselung wie folgt dar: Für bis zu 300 Personen ist eine Betreuung durch vier Betreuer\_innen vorgesehen, dieser Schlüssel wächst um eine weitere Betreuungskraft je weitere 100 Personen. Im Nachtbetrieb (montags bis sonntags von 23 Uhr bis 7 Uhr, in Abstimmung alternativ von 22 bis 6 Uhr) sind für bis zu 300 Personen zwei Betreuer\_innen vorgesehen, dieser Schlüssel wird schrittweise auf fünf Betreuer\_innen bis zu 1000 Personen, und dann eine weitere Betreuungskraft für je weitere 200 Personen angehoben. Signifikante Unterschiede im Betreuungsschlüssel, nicht nur zwischen dem Tages- und dem Nachtbetrieb, sondern auch zwischen Werktagen und Wochenendtagen, drängen zu der Frage, ob es einen empirischen Nachweis dafür gibt, dass der Betreuungsaufwand am Wochenende reduziert ist – oder ob der abgesenkte Betreuungsschlüssel hier einzig auf fiskalische Gründe zurückzuführen ist.

---

<sup>187</sup> Grundlage des Betreuungsschlüssels sei ein Erlass des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration von Dezember 2015.

In Nordrhein-Westfalen gibt es zudem weitere relevante Betreuungsschlüssel: In allen Aufnahmeeinrichtungen in Nordrhein-Westfalen ist eine Kinderspielstube eingerichtet (Mindestöffnungszeiten: werktags (montags bis freitags) für drei bis vier Stunden (zusammenhängend) in dem Zeitfenster von 7:30 Uhr bis 13 Uhr und für drei bis vier Stunden (zusammenhängend) in dem Zeitfenster von 13 Uhr bis 17:30 Uhr), für den folgender Personalschlüssel gilt: Regelbelegung bis 500 Personen 2,0 VZÄ (Vollzeitäquivalente), ab 501 Personen 3,0 VZÄ, ab 1001 Personen 4,0 VZÄ. Aktuell wird in Nordrhein-Westfalen zusätzlich die Durchführung eines Komplementärangebotes zum schulnahen Bildungsangebot des Landes für in den ZUE wohnende Kinder und Jugendliche eingeführt, für welches folgender Personalschlüssel gilt: Regelbelegung bis 399 Personen 1,0 VZÄ, Regelbelegung ab 400 Personen 1,5 VZÄ, Regelbelegung ab 800 Personen 2,0 VZÄ.

### **c) Keine Betreuungsschlüssel**

Die vorgebrachten Argumente der Bundesländer, die über keinen Betreuungsschlüssel verfügen, sind weitestgehend nicht überzeugend:

Bayern verweist darauf, dass alle Bewohner\_innen in bayerischen Asylunterkünften Zugang zu über 600 Beratern der Flüchtlings- und Integrationsberatung hätten; Flüchtlings- und Integrationsberater\_innen haben (mindestens partiell) aber einen anderen Auftrag sowie eine andere Qualifikation als sozialpädagogische Betreuungskräfte<sup>188</sup>. Zudem wurde auf bestehende Kinderbetreuungsangebote in AnKER-Einrichtungen verwiesen. Ob es dort einen Betreuungsschlüssel gibt, blieb in der Antwort offen. Fest steht, dass Betreuungsschlüssel ein qualitätssicherndes und -messendes Instrument in der Kinderbetreuung sind, insofern wäre mindestens für solche Betreuungsangebote ein Betreuungsschlüssel unverzichtbar. Dies gilt auch für Schleswig-Holstein, wo es keine festgelegten Betreuungsschlüssel gibt, sondern eine bedarfsgerechte Betreuung, die lediglich „in Rücksprache mit dem Betreuungsträger“ sichergestellt werde. Auch im Saarland, wo es insgesamt nur eine Sammelunterkunft für asylbegehrende Menschen gibt, wurde kein Betreuungsschlüssel festgelegt, um kurzfristig und variabel auf Veränderungen in der Situation reagieren zu können. Die Festlegung eines Mindestbetreuungsschlüssels hindert jedoch nicht, im Bedarfsfall kurzfristig reagieren zu können.

Berlin hat darauf verwiesen, dass es zwischen den einzelnen Einrichtungen jeweils erhebliche Unterschiede in der baulichen Beschaffenheit, der Kapazität, der Zielgruppen, der Zimmerausstattung, der sanitären Einrichtungen, der Kochmöglichkeiten und der Betreuungsangebote geben würde. Das wird in der Sache zutreffend sein, allerdings besteht gleichwohl die Möglichkeit, gewisse Mindestbetreuungsschlüssel festzulegen, die ggf. von einigen Parametern abhängig sind (vgl. Baden-Württemberg und Hessen).

In Thüringen gibt es mit der ThürGUSVO zwar eine rechtlich verbindliche Regulierung der kommunalen Unterkünfte, ein Betreuungsschlüssel wird dort jedoch nicht festgesetzt. Vielmehr wird dort mit einer Sozialbetreuungs pauschale für die kommunalen Gebietskörperschaften gearbeitet. Pauschalen bergen jedoch das Risiko, dass sie Anreize zu einem geringen Personalschlüssel setzen, um auch weitere Kosten (jedenfalls anteilweise) decken zu können. Gerade der

---

<sup>188</sup> Flüchtlings- und Integrationsberater\_innen beraten und unterstützen geflüchtete Menschen vor allem in rechtlichen Angelegenheiten, beim Erlernen der Sprache sowie bei der schulischen bzw. arbeitsmäßigen Integration. Sozialpädagogische Betreuungskräfte beraten hingegen nicht nur zu Hilfeangeboten, sondern betreuen auch und haben insbesondere einen Förderauftrag.



Vergleich mit Brandenburg zeigt, dass Bundesländer, die die kommunalen Unterkünfte rechtlich verbindlich regulieren, die Vorschriften über Kostenerstattungspflichten auch dafür nutzen können, um verbindliche Mindestbetreuungsschlüssel vorzugeben.

Sachsen gab an, dass es dort keinen landesweiten, aber einen objektspezifischen Betreuungsschlüssel gäbe, welcher abhängig von der Kapazität der Aufnahmeeinrichtung sei. Für Sondereinrichtungen gäbe es gesonderte Betreuungsschlüssel. Aufgrund der „Kalkulationsrelevanz in den Betreiberverträgen“ könnten gegenüber Dritten jedoch keine näheren Angaben gemacht werden.

**Die Bundesländer sollten landesweit, mit Geltung für Aufnahmeeinrichtungen wie auch für Gemeinschaftsunterkünfte, einen allgemeinen Betreuungsschlüssel sowie einen kindspezifischen Betreuungsschlüssel verbindlich festlegen. Der Betreuungsschlüssel muss auch an Wochenenden eine angemessene Betreuung gewährleisten. Der kindspezifische Betreuungsschlüssel darf nicht hinter den allgemein üblichen Betreuungsschlüssel in der Kinderbetreuung zurückbleiben.**

### 5.5.2 Beschwerdestellen und Ombudspersonen für asylbegehrende Menschen

Geflüchtete Menschen, die in Unterkünften leben müssen, können in vielfacher Weise in ihren Rechten verletzt werden. Für solche Konstellationen sollte es externe und betreiberunabhängige Anlauf- und Beschwerdestellen geben, an die sich Betroffene wenden können.<sup>189</sup> Dies gilt auch für betroffene Kinder.

#### Kinderrechtliche Anforderungen an Beschwerdestellen

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes müssen unabhängige Beschwerdestellen die Qualitätskriterien erfüllen, die sich auch für Beteiligungsformate für Kinder und Jugendliche generell stellen. Demnach muss ein Beschwerdemechanismus transparent und informativ, freiwillig, respektvoll, bedeutsam, kinderfreundlich und inklusiv sein, unterstützt durch Bildungsmaßnahmen für beteiligte Erwachsene und Angehörige, schützend und feinfühlig sein sowie Rechenschaftslegung gegenüber dem Kind ermöglichen.<sup>190</sup>

Beschwerdebrieffästen in den Unterkünften<sup>191</sup> erfüllen nicht die Funktion eines kindgerechten Beschwerdemechanismus. Zu bedenken ist ebenso, dass es nicht zumutbar ist, Beschwerden gegenüber Personen vorzubringen, die sich in einem Rollenkonflikt befinden und/oder möglicherweise zu den Verantwortungsträger\_innen gehören, gegen die sich die Beschwerde richtet.<sup>192</sup>

<sup>189</sup> Vgl. UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, S. 18.

<sup>190</sup> Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (2009) zum Recht des Kindes auf Gehör, UN Doc. CRC/C/GC/12, Rn. 134. Weitergehende Ausführungen hierzu finden sich bei Feige/Gerbig, Das Kindeswohl neu denken – Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls, S. 3.

<sup>191</sup> Diese finden etwa in Hessen und Sachsen-Anhalt Verwendung.

<sup>192</sup> Hessen und Niedersachsen wiesen etwa darauf hin, dass die Mitarbeiter\_innen des Sozialdienstes Beschwerden entgegennehmen können/sollen.

Im Hinblick auf Beschwerdestellen und Ombudspersonen in Sammelunterkünften für asylbegehrenden Menschen zeichnet sich bundesweit weitestgehend ein einheitliches Bild: Es gibt zwar in den meisten Bundesländern Beschwerdemöglichkeiten, jedoch handelt es sich nicht um niedrigschwellige und unabhängige Beschwerdestellen. Gerade für Kinder ist es wichtig, dass die Stellen leicht zugänglich und bekannt sind, damit sie davon auch Gebrauch machen können. Zudem sollte die Person für die speziellen Bedarfe von Kindern sensibilisiert sein und für den Umgang mit Kindern spezielle Qualifikationen mitbringen bzw. Schulungen durchlaufen haben.

Im Folgenden wird aufgeschlüsselt, in welchem Ausmaß es auf kommunaler Ebene und auf Landesebene bestehende Beschwerdestellen gibt.

#### **a) Beschwerdestellen für den kommunalen Raum**

Vier der 16 Bundesländer gaben an, dass es eine landesweite Verpflichtung gibt, Beschwerdestellen und/oder Ombudspersonen für geflüchtete Menschen auf kommunaler Ebene einzurichten.<sup>193</sup> Elf Bundesländer haben dies verneint<sup>194</sup>, von diesen Bundesländern plant auch keines, eine entsprechende Verpflichtung einzuführen.

In Thüringen schreibt IV. 1. e. der Anlage 1 zur ThürGUSVO vor, dass in den Gemeinschaftsunterkünften niedrigschwellige Beratungs- und Beschwerdemechanismen installiert sein müssen. In Brandenburg existiert eine vergleichbare Regelung in Punkt 16 der Anlage 3 zur LAufnGDV – allerdings nur als Soll-Formulierung; das Beschwerdeverfahren soll sich hier ferner insbesondere auf persönliche Angelegenheiten und Gewaltbetroffenheit beziehen. In Bremen hat die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 04.06.2020 für das Land und die Kommune Bremen den Aufbau einer Beschwerdestelle zu September 2020 beschlossen.<sup>195</sup> In Hamburg wurde eine übergeordnete Beschwerdestelle für Bewohner\_innen der Unterkünfte eingerichtet.<sup>196</sup>

#### **b) Beschwerdestellen auf Landesebene**

Bezüglich Beschwerdestellen auf Landesebene gaben zehn Bundesländer an, über entsprechende Strukturen zu verfügen bzw. diese zu planen (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz). Explizit verneint wurde dies lediglich von Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Bayern hat darauf verwiesen, dass das Landesgewaltschutzkonzept die „Einrichtung von Ombuds- oder Beschwerdestellen bzw. Möglichkeiten in den bayerischen Asylunterkünften vor Ort“ vorsehe<sup>197</sup> und hiervon auch Gebrauch gemacht werde. Thüringen hat den Umstand,

---

<sup>193</sup> Brandenburg, Bremen, Hamburg, Thüringen.

<sup>194</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt. Das Saarland hat die entsprechende Frage offengelassen.

<sup>195</sup> Aus der öffentlichen Niederschrift hierzu kann geschlossen werden, dass sich die konzeptionelle Aufstellung der Beschwerdestelle noch in einem Entwicklungsstadium befindet und noch nicht abgeschlossen ist; erfreulicherweise wird jedoch wohl schon diskutiert, die Beschwerdestelle künftig bei der Bürgerschaft anzusiedeln, vgl. Protokoll der Staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration, 20. WP, 9. Sitzung am 04.06.2020, S. 5. Eine solche strukturelle Anbindung würde die tatsächliche Unabhängigkeit einer Beschwerdestelle deutlich erhöhen.

<sup>196</sup> Diese Stelle wurde als Reaktion auf die beschlossene Schließung der Hamburger Ombudsstelle in der Flüchtlingsarbeit (Schließung zum 31.03.2020) errichtet.

<sup>197</sup> Das Landesgewaltschutzkonzept enthält zwar keine explizite Regelung zu Beschwerdestellen bzw. Ombudspersonen, nimmt aber Bezug auf die „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“.

dass es keine Beschwerdestellen auf Landesebene gibt, nicht weiter begründet. Hamburg, das Saarland und Schleswig-Holstein<sup>198</sup> haben zu dieser Frage keine Angaben gemacht.

Die Tatsache, dass zehn Bundesländerangaben, über entsprechende Strukturen zu verfügen bzw. diese zu planen, ist zwar positiv, nähere Ausführungen einzelner Bundesländer zeigen jedoch, dass bei der Beantwortung dieser Frage kein umfassendes menschenrechtliches Verständnis von „Beschwerdestellen“ zugrunde gelegt wurde:

Sachsen-Anhalt verweist vor allem auf das Landesverwaltungsamt, welches als Fachaufsicht auch als Beschwerdestelle diene. Zudem gäbe es für den gesamten Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt eine Zentrale Beschwerdestelle. Zwar ist die Ankündigung, künftig stärker über diese Beschwerdeangebote zu informieren, zu begrüßen, indes muss es auch strukturelle Veränderungen geben. In ähnlicher Weise gilt dies auch für Niedersachsen und Sachsen: Niedersachsen gab an, dass man sich hinsichtlich einer Beschwerde über das Verhalten von Mitarbeiter\_innen der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI), an die allgemeine „Beschwerdestelle für Bürgerinnen und Bürger und Polizei“ für den Geschäftsbereich des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport wenden könne. Die bloße Tatsache, dass es hierfür keine Formvorschriften gibt und es Aushänge über diese Beschwerdemöglichkeit in den Unterkünften der LAB NI gibt, begründet indes keine tatsächliche Niedrigschwelligkeit, die auch den Zugang für Kinder sicherstellt. Auch handelt es sich nicht um eine unabhängige Beschwerdestelle. Dies gilt ebenso für Sachsen, wo die Landesregierung lediglich auf die Möglichkeit verwies, Beschwerden im Rahmen der Sprechstunden der Landesdirektion Sachsen vorzubringen zu können. Mit Blick auf Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ist ebenso kritisch zu sehen, dass es sich um eine Beschwerdestelle handelt, die weder einen besonderen asylspezifischen noch einen kindspezifischen Zuschnitt bzw. Kontext hat – sondern schlicht um generelle Beschwerdemöglichkeiten im Geschäftsbereich des zuständigen Ministeriums.

Berlin verweist darauf, dass das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) über eine zentrale Beschwerdestelle verfüge; diese ist als Referat „Qualitätssicherung“ aber unmittelbar in die Organisations- und Weisungsstruktur des LAF eingebunden. Erfreulicherweise gibt es in Berlin jedoch Planungen, eine niedrigschwellige und unabhängige Beschwerdestelle zu errichten, die von einem verwaltungsexternen Träger betrieben werden soll.<sup>199</sup> Auch in Rheinland-Pfalz befindet sich für Landesunterkünfte die Einführung eines Beschwerdemanagement-Verfahrens in Planung; in diesem Rahmen soll auch eine externe Ombudsperson als Adressat\_in für alle Bewohner\_innen benannt werden. Dies sollte dann auch Kinder einschließen.

Positiv zu sehen ist, dass in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Beratung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen“ dezentrale Beschwerdestellen in den Erstaufnahmeeinrichtungen eingerichtet wurden<sup>200</sup>. Hier können Beschwerden mündlich während

---

<sup>198</sup> Schleswig-Holstein hat alle Fragen zu diesem Themenkomplex verneint oder nicht beantwortet und auch sonst keine weiteren Erläuterungen abgegeben. Vor dem Hintergrund, dass das unverbindliche Gewaltschutzkonzept aufgrund einer laufenden Überarbeitung nicht zur Verfügung gestellt wurde, können für Schleswig-Holstein in Bezug auf diesen Themenkomplex keine Aussagen getroffen werden.

<sup>199</sup> Siehe hierzu vertiefend: Abgeordnetenhaus Berlin, Hohe Qualitätsstandards bei der Unterbringung von Geflüchteten sicherstellen, 28.06.2019, Drucksache 18/2013.

<sup>200</sup> Die entsprechenden Beratungsstellen sind größtenteils bei den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege angesiedelt.

fester Sprechzeiten, fernmündlich, schriftlich per E-Mail oder durch einen vor Ort angebrachten Briefkasten/-schlitz übermittelt werden.

Die Praxis in den Erstaufnahmeeinrichtungen in Baden-Württemberg zeigt konzeptionelle Elemente einer Good Practice und hebt sich so hervor: Dort wurde im Juli 2015 eine weisungsunabhängige Ombudsstelle für die Flüchtlingserstaufnahme im Land eingerichtet, die im Innenministerium angesiedelt ist. Die Ombudsstelle ist Ansprech-, Mittler- und Unterstützungsstelle für die Belange von Geflüchteten, Ehrenamtlichen, Mitarbeiter\_innen aus Organisationen, Institutionen und zuständigen Behörden sowie Nachbar\_innen und Anlieger\_innen aus der Umgebung von Landeserstaufnahmeeinrichtungen in Fragen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Geflüchteten in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Sie setzt sich zusammen aus einer ehrenamtlichen Ombudsperson, einer Geschäftsstelle sowie vier ehrenamtlichen Ansprechpersonen in den vier Regierungsbezirken. Die Ombudsperson ist neutral, unabhängig von Weisungen und entscheidet selbst über die Befassung mit Einzelfällen. Sie handelt hierbei informell und koordinierend. Über die Tätigkeit der Ombudsperson und Kontaktmöglichkeiten werden Bewohner\_innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen informiert.<sup>201</sup>

Bedauerlich im Querschnitt ist, dass alle Ausführungen der Bundesländer zu Beschwerdestellen keinen wirklichen kindspezifischen Bezug haben. Bestenfalls gibt es die Feststellung, dass bestehende Beschwerdestellen auch von Kindern in Anspruch genommen werden können. Dies erkennt, dass die besonderen Bedürfnisse von Kindern sich auch in der strukturellen Aufstellung von Beschwerdestellen wiederfinden müssen. Es bedeutet nicht zwingend, dass es für Kinder eigene zusätzliche Beschwerdestellen geben muss, sehr wohl aber, dass die bestehenden Beschwerdestellen wenigstens darauf zugeschnitten sind, auch von Kindern in Anspruch genommen zu werden.

**In allen Bundesländern sollten für alle Unterkünfte unabhängige Anlauf- und Beschwerdestellen eingerichtet sein, die auf die Bedürfnisse von geflüchteten Menschen, die in Unterkünften leben müssen, zugeschnitten sind. Dabei muss insbesondere auch sichergestellt werden, dass die Anlauf- und Beschwerdestellen für Kinder kindgerechte Verfahren anbieten und leicht zugänglich für Kinder sind.**

### 5.5.3 Information über bestehende Hilfeangebote

Hinsichtlich der Information von Kindern über bestehende Hilfeangebote wie bspw. zur Rechtsberatung, sozialpädagogische Beratung und Betreuung oder Beratung des Jugendamtes, setzen die Bundesländer auf unterschiedliche Ansätze (teils alternativ, teils kumulativ), die nachfolgend absteigend nach der Anzahl der Nennungen dargestellt werden:

<sup>201</sup> Zu kritisieren ist hier jedoch, dass die Ombudspersonen und die weiteren Ansprechpersonen ein ehrenamtliches Mandat haben – ein ehrenamtliches Mandat kann eine solche Stelle aber nicht mit dem Gewicht füllen, das erforderlich wäre.



Information erfolgt	Anzahl der Nennungen
über das (sozial)pädagogische bzw. das Betreuungspersonal <sup>202</sup>	10
über Aushänge (teilweise auch in Form von Bildern/Piktogrammen) <sup>203</sup>	8
über die Flüchtlings-, Integrations- und Sozialberatung <sup>204</sup>	5
über Lehrpersonal für schulische und vorschulische Angebote <sup>205</sup>	4
(mündlich) durch die Unterakunftsverwaltung bzw. die Betreiber <sup>206</sup>	2
im Rahmen der medizinischen Versorgung <sup>207</sup>	2
über eine webbasierte Informations-App in diversen Landessprachen <sup>208</sup>	1
im Rahmen von bestehenden besonderen Rückzugsräumen für Frauen und Kinder <sup>209</sup>	1
im Rahmen des Erstgesprächs in den Aufnahmeeinrichtungen <sup>210</sup>	1

Die Bundesländer sollten diese unterschiedlichen Informationsinstrumente im Rahmen eines Kombinationsansatzes verwenden und für eine klare Systematisierung der Informationsflüsse sorgen.

Ein gezielter Kombinationsansatz ist erforderlich, weil ein alleiniger Informationsweg stets mit dem Risiko behaftet ist, dass einzelne Kinder und Jugendliche hierüber nicht erreicht werden (bspw. etwa dadurch, weil sie Aushänge nicht lesen können oder (vor)schulische Angebote nicht in Anspruch nehmen). Es macht Sinn, gerade das Erstgespräch als unverzichtbaren Informationskanal zu begreifen – indes darf sich die Informationspflicht auch nicht hierauf beschränken, weil ein (ggf. geänderter) Informationsbedarf auch erst nach dem Erstgespräch eintreten kann.

**Es muss sichergestellt sein, dass alle Kinder in Sammelunterkünften für asylbegehrende Menschen entsprechend ihres Alters und ihrer Reife über die ihnen zustehenden Hilfeangebote als unmittelbare Empfänger\_innen informiert sind. Dies muss in einer kindgerechten und altersadäquaten Art und Weise geschehen. Zudem muss auch der Familienverbund entsprechend informiert werden.**

<sup>202</sup> Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Sachsen-Anhalt gab zudem an, dass die Information teilweise auch durch Sozialarbeiter\_innen, die in den kommunalen Verwaltungen tätig sind, erfolge. Hamburg gab an, dass die Information über „persönliche Ansprache“ erfolge, die neben den Kindern auch die Eltern adressiere; insofern ist davon auszugehen, dass die Ansprache durch das sozialpädagogische Personal erfolgt.

<sup>203</sup> Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

<sup>204</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Saarland, Thüringen

<sup>205</sup> Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz gab zudem an, dass sich dieses Verfahren bewährt habe, da es gegenüber dem Lehrpersonal für Schul- und Vorschulangebote ein hohes Vertrauen geben würde.

<sup>206</sup> Bayern, Berlin.

<sup>207</sup> Baden-Württemberg, Niedersachsen.

<sup>208</sup> Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>209</sup> Baden-Württemberg gab diesbezüglich an, dass sich eine entsprechende Praxis bewährt habe.

<sup>210</sup> Niedersachsen.

#### 5.5.4 Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe bzw. die Eingliederungshilfe

Kinder haben unterschiedliche Hilfebedarfe. Nicht immer können diese allein durch die Eltern bedient werden. Zur Förderung der Entwicklung eines Kindes stehen dem Kind und seiner Familie deshalb Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu.

14 Landesregierungen haben angegeben, dass sie Unterkünfte für asylbegehrende Menschen darin unterstützen, die Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe (bzw. Eingliederungshilfe bei Kindern mit geistiger und körperlicher Behinderung) zu ermöglichen. Lediglich zwei Bundesländer haben diese Frage offengelassen<sup>211</sup>. Im Rahmen einer kritischen Selbstreflektion kann die entsprechende Fragestellung<sup>212</sup> methodisch als Suggestivfrage qualifiziert werden. Umso bedeutsamer sind die inhaltlichen Ausführungen der Bundesländer: Es handelt sich um die Frage des Fragebogens, bei der die Bundesländer erkennbar am wenigsten auskunftsfähig sind. Vielfach beschränken sich weite Teile der Ausführungen auf eine schlichte Beschreibung der gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten.<sup>213</sup> Es finden sich zwar einige wenige Ausführungen dazu, wie die Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe aussieht, bzw. wie die Kinder- und Jugendhilfe (oder die Eingliederungshilfe) im Bedarfsfall hinzugezogen wird, die Antworten sind aber keine menschenrechtlich zufriedenstellenden Antworten auf ein Strukturdefizit der Kinder- und Jugendhilfe, das seit Langem bekannt ist: Es ist anzunehmen, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unterhalb der Schwelle der (drohenden) Inobhutnahme nicht bzw. nicht systematisch in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften gewährt werden.<sup>214</sup>

Hierfür spricht vor allem auch, dass Hilfen zur Erziehung in den Rückmeldungen der Bundesländer – mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, wo auf die Zusammenarbeit mit dem Netzwerk „Frühe Hilfen“ verwiesen wurde sowie Berlin, wo darauf verwiesen wurde, dass auch Hilfen zur Erziehung in den Unterkünften gewährt werden können – keine Rolle gespielt haben. Insofern müssen die Bundesländer diesbezüglich noch einen weiten Weg gehen – der Befund, dass alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, unabhängig vom Aufenthaltsstatus eines ausländischen Kindes, gewährt werden müssen<sup>215</sup>, spiegelt sich noch nicht in der Praxis wider. Dies wurde jüngst auch durch die empirische Studie „Kein Ort für Kinder“ von Terre des Hommes bestätigt: Dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Aufnahmeeinrichtungen mitunter bewusst nicht gewährt werden, bzw. ein Tätigwerden nur bei Fällen akuter Kindeswohlgefährdung erfolgt, ist demnach zum Teil auch auf eine falsche Rechtsauffassung der zuständigen staatlichen Stellen zurückzuführen.<sup>216</sup>

<sup>211</sup> Saarland, Sachsen-Anhalt.

<sup>212</sup> Es wurde gefragt, ob die Landesregierung Unterkünfte für asylbegehrende Menschen darin unterstützt, in den Unterkünften die Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe (bzw. Eingliederungshilfe bei Kindern mit geistiger und körperlicher Behinderung) zu ermöglichen.

<sup>213</sup> Entsprechende Ausführungen finden sich etwa bei Bayern, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Bei Mecklenburg-Vorpommern beschränkt sich die komplette Antwort gar auf entsprechende Ausführungen.

<sup>214</sup> Siehe zu dieser Problemwahrnehmung insbesondere auch Berthold, In erster Linie Kinder - Flüchtlingskinder in Deutschland, S. 44 f.; AKS München, Begleitete minderjährige Geflüchtete haben einen Anspruch auf Jugendhilfeleistungen des SGB VIII; Meysen/Schönecker, Schutz begleitet geflüchteter Kinder und Jugendlicher - Sozial- und humanwissenschaftlicher Forschungsstand und die Rahmenbedingungen in Deutschland, S. 76.

<sup>215</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Leistungen und andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe - Zum Anspruch ausländischer Kinder nach inner-, über- und zwischenstaatlichem Recht, S. 6.

<sup>216</sup> Vgl. González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, S. 18, 20, 26 f., 42 ff., 64 f., 76, 84. Die Erhebungen stützen sich auf Einblicke in die Praxis in Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen.

#### **a) Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Landesregierungen haben vielfach auf eine Zusammenarbeit mit den örtlich zuständigen Jugendämtern<sup>217</sup> bzw. externen regionalen Beratungs- und Hilfestellen<sup>218</sup> verwiesen. Hierzu stellt sich jedoch die Kernfrage, ob bzw. inwieweit entsprechende Kooperationen tatsächlich institutionalisiert sind. Die Rückmeldungen der Landesregierungen geben bedauerlicherweise hierzu weitestgehend keine konkreten Anhaltspunkte – in welcher Art und Weise die Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt, bleibt weiter klärungsbedürftig.

In Thüringen wurde dieses Problem zumindest zutreffend reflektiert: Die aktive Kooperation mit fachkundigen Ansprech- und Hilfestellen (namentlich „bspw. Frauenhäuser, Jugendamt, Behindertenhilfe, Schutz- und Kriminalpolizei, Kinder- und Jugendschutzdienste“) wird für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte in IV. 1. j) der Anlage 1 zur ThürGUSVO als verpflichtende Vorgabe normiert; die Landesregierung Thüringen wies jedoch darauf hin, dass es noch keine konkreten Kenntnisse dazu gäbe, wie sich die Kooperation in der Praxis gestalten bzw. optimieren lasse und dies noch zu eruieren sei. Einem solchen Prozess müssen sich auch alle anderen Bundesländer stellen.

Davon abgesehen zeigen lediglich einzelne Rückmeldungen, wie Baden-Württemberg und Berlin, Formen von einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe: In Baden-Württemberg arbeiten Mitarbeiter\_innen des Jugendamtes teilweise auf dem Gelände der Aufnahmeeinrichtung. Eine ständige örtliche Präsenz ist deutlich als ein Best-Practice-Beispiel zu qualifizieren. In Berlin werden die Betreiber über das Vergabeverfahren bzw. über die Betreiberverträge dazu verpflichtet, für den Aufbau und die Pflege der Kooperation mit den zuständigen Jugendämtern und dem Sozialdienst des LAF sowie weiteren Netzwerk- und Kooperationspartnern zu sorgen. Mit Sorge ist in dem Kontext allerdings zu beobachten, dass sich im gleichen Dokument<sup>219</sup> der Zusatz findet, dass „insbesondere bei Verdachtsfällen auf Kindeswohlgefährdung“ dem Land Berlin der „Zugang zu gewährleisten“ ist. Durch diesen Zusatz wird eine faktische Fokussierung auf Inobhutnahmen institutionalisiert.

#### **b) „Aktivierung“ und Hinzuziehung der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Hinzuziehung der Kinder- und Jugendhilfe ist in den Bundesländern letztlich davon abhängig, dass dies von den Betroffenen selbst eingefordert wird<sup>220</sup> oder auch davon, dass das in der Unterkunft tätige Personal die Kinder- und Jugendhilfe hinzuzieht: In Bremen wurde hierfür explizit auf das Betreuungspersonal verwiesen, in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt auf die Migrationssozialarbeit/den Sozialdienst, in Baden-Württemberg auf die Sozial- und Verfahrensberatung und in Bayern auf die Unterkunftsverwaltung. In Schleswig-Holstein werden die Erziehungsberechtigten bei Feststellung entsprechender Bedarfe durch den Betreuungsträger auf Angebote der Kinder- und Jugendhilfe hingewiesen (Verweisberatung).

---

<sup>217</sup> Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen.

<sup>218</sup> Hessen.

<sup>219</sup> Die Leistungs- und Qualitätsbeschreibung zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung im Land Berlin ist abrufbar unter: [https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/leistungs\\_qualitaetsbeschreibung\\_gu2\\_april2018.pdf](https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/leistungs_qualitaetsbeschreibung_gu2_april2018.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>220</sup> Dass sich Betroffene selbst an das Jugendamt wenden, wird von der Landesregierung Sachsen-Anhalt als Regelfall beschrieben. In Brandenburg werden/sollen Asylsuchende bereits im Rahmen der Registrierung und der medizinischen Erstuntersuchung auf besondere Bedarfe aufmerksam gemacht werden.

Inwieweit die jeweiligen Verantwortlichkeiten in den Bundesländern bewusst festgelegt sind, oder ob es sich möglicherweise um beliebige Zuordnungen der Landesregierungen handelt, bleibt weiterhin unklar.

Aufschlussreich ist, dass die Landesregierung Rheinland-Pfalz angab, dass viele Familien erfahrungsgemäß große Vorbehalte gegenüber den Maßnahmen sowie der Einbindung der Kinder- und Jugendhilfe hätten. Das mag unter Umständen daran liegen, dass die Einbindung der Kinder- und Jugendhilfe häufig erst bei drohender Inobhutnahme erfolgt und insofern entsprechend negativ assoziiert wird. Passend dazu ist die Anmerkung der Landesregierung Brandenburg, dass das zuständige Jugendamt informiert werde, wenn Eltern oder andere Sorgeberechtigte ihren Pflichten nicht nachkämen. Hilfen zur Erziehung setzen jedoch keine elterliche Pflichtverletzung voraus, sondern vielmehr einen begründeten Hilfebedarf. Insofern sollte das zuständige Jugendamt immer dann hinzugezogen werden, wenn es einen Hilfebedarf gibt.

### **c) Einbindung der Eingliederungshilfe**

In Teilen haben die Landesregierungen auch ausgeführt, inwieweit die Einbindung der Eingliederungshilfe<sup>221</sup> erfolgt. Weitestgehend handelt es sich jedoch um Ausführungen, die sich auf die Frage des „Ob“ beschränken, nicht aber Auskunft über die Frage des „Wie“ geben.

Sachsen hat angegeben, dass Eingliederungshilfen in Aufnahmeeinrichtungen entfallen, in Gemeinschaftsunterkünften hingegen stattfinden würden. Auch Baden-Württemberg gab an, dass Eingliederungshilfen in Aufnahmeeinrichtungen in der Regel nicht stattfinden würden, da diese aufgrund der vorwiegend kurzen Verweildauer der Familien in den Einrichtungen kaum wirksam sein können.<sup>222</sup> Demgegenüber haben Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz<sup>223</sup> mitgeteilt, dass Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII auch in Landesunterkünften gewährt werden können. Trotz der Tatsache, dass es nur Rückmeldungen von einigen wenigen Bundesländern gab, zeigt sich hier, jedenfalls mit Blick auf die Aufnahmeeinrichtungen, ein gespaltenes Bild: Die Frage, welche Potenziale Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII in Aufnahmeeinrichtungen entfalten können, sollte deshalb als klärungsbedürftig betrachtet werden.

### **d) Traumapädagogische Bedarfe**

Mit dem Fragebogen wurde auch um Ausführungen gebeten, wie Unterstützungsbedarfe von traumatisierten Kindern vermittelt und verwirklicht werden<sup>224</sup> (siehe Hinweis zu Frage 10, Anlage). Lediglich zwei Bundesländer haben sich zu der Situation von traumatisierten Kindern verhalten:

---

<sup>221</sup> Die Eingliederungshilfe i. S. d. § 35a SGB VIII ist eine Jugendhilfeleistung und richtet sich an Kinder mit (drohenden) seelischen Behinderungen. Die Hilfe kann nicht nur in bestimmten Einrichtungen erfolgen, sondern bspw. auch in ambulanter Form, durch geeignete Pflegepersonen oder als Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung.

<sup>222</sup> Baden-Württemberg gab zudem an, dass Familien mit Kindern mit geistiger und körperlicher Beeinträchtigung in der Regel sehr schnell in passende Einrichtungen der vorläufigen Unterbringung auf Ebene der Stadt- und Landkreise zugeteilt werden würden.

<sup>223</sup> Die Landesregierung wies zudem ergänzend darauf hin, dass Familien mit behinderten Kindern bevorzugt bei den BAMF-Außenstellen bearbeitet und zügig auf die rheinland-pfälzischen Kommunen verteilt würden (i. d. R. nach ca. vier bis sechs Wochen).

<sup>224</sup> Siehe Hinweis bei Frage 10. Der Fragebogen ist in der Anlage 2 abgedruckt.



Niedersachsen verwies darauf, dass ein besonderer Fokus auf der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit etwaigen traumatischen Fluchterlebnissen liege und die Möglichkeit bestehe, betroffene Kinder einer psychologisch geschulten Fachkraft vom Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge e. V. (NTFN) vorzustellen. Nordrhein-Westfalen gab an, dass es in den Aufnahmeeinrichtungen eine feste Ansprechperson gäbe, die im Umgang mit Opfern sexualisierter Gewalt und traumatisierten Menschen sowie im Umgang mit vulnerablen Personen i. S. d. LGSK NRW geschult und im Bereich des Kinderschutzes fortgebildet sei. Hierbei handelt es sich zwar noch nicht um konzeptionell ausgearbeitete Mechanismen, um traumatisierten Kindern einen umfassenden Unterstützungsbedarf zukommen zu lassen, ebenso wenig handelt es sich um professionelles Fachpersonal – es handelt sich jedoch zumindest um relevante Elemente, die zudem ein entsprechendes Problembewusstsein verdeutlichen. Die Tatsache, dass sich alle anderen Bundesländer hierzu nicht geäußert haben, lässt vermuten, dass bisher weder ein entsprechendes Problembewusstsein vorhanden ist, noch entsprechende Ressourcen und Strukturen. Damit besteht die Gefahr, dass traumatisierte Kinder in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften nahezu bundesweit „unter dem Radar“ leben – insofern nicht erkannt werden – und keinen Zugang zu traumapädagogischer Unterstützung haben<sup>225</sup>.

**Die Bundesländer müssen sicherstellen, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Eingliederungshilfe auch uneingeschränkt in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zur Verfügung stehen und in Anspruch genommen werden können. Zu diesem Zweck sollte die Präsenz der Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe in den Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften erhöht werden. Zudem sollten die Landesregierungen durch klare Weisungen sicherstellen, dass die zuständigen Dienste sowohl Aufnahmeeinrichtungen als auch Gemeinschaftsunterkünfte als zentrale Orte ihres Tätigwerdens begreifen.**

---

<sup>225</sup> Zu diesem Befund kommt auch eine aktuelle BAfF-Studie, siehe BAfF, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen, S. 58 ff.

## 5.6 COVID-19 und Gewaltschutz

COVID-19 und die Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffen wurden, haben die Situation in den Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen deutlich verschärft und ohnehin bereits bestehende menschenrechtliche Gefährdungslagen verstärkt<sup>226</sup> – was jeweils auch Auswirkungen auf den Gewaltschutz haben kann.

Mit Blick auf die besondere Situation von geflüchteten Kindern in den Unterkünften ist anzumerken, dass diese erheblich in ihrer Lebenssituation beeinträchtigt wurden: Der Zugang von Sozialberater\_innen und Ehrenamtlichen war/ist nicht mehr oder kaum noch möglich<sup>227</sup>. Neben Unterstützungsangeboten sind auch Freizeitangebote und Bildungsangebote entfallen. Ein kompensatorisches Homeschooling war häufig wegen der nicht verfügbaren digitalen Infrastruktur ausgeschlossen<sup>228</sup>. Zudem waren und sind Sammelunterkünfte für geflüchtete Menschen häufig von Kollektivquarantänen betroffen<sup>229</sup>, und gerade die verhängten Ausgangsbeschränkungen haben die Gefahren für häusliche Gewalt in den Unterkünften sowie für besondere psychische Belastungen deutlich erhöht. Der Wegfall eines Großteils der unterstützenden Hilfeangebote kann gerade in einer solchen Belastungssituation fatale Folgen haben.

Vor diesem Hintergrund wurden die Landesregierungen auch dazu befragt, welche Maßnahmen zum Gewaltschutz im Kontext der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden. Bei den Rückmeldungen der Bundesländer ist erkennbar, dass diese nicht die vollständige Länderpraxis abbilden dürften – sie sind im Querschnitt betrachtet gleichwohl aufschlussreich: Die unterschiedlichen beschriebenen Reaktionsansätze der Bundesländer lassen sich im Querschnitt in „weiche“ und „harte“ Maßnahmen aufteilen: Als „weiche“ Maßnahmen sind dabei die Maßnahmen zu verstehen, die einzig auf Sensibilisierung und Information ausgerichtet sind bzw. der Einhaltung der Hygienevorgaben dienen und im Schwerpunkt eine pandemiepräventive bzw. hygienische Maßnahme sind. Es handelt sich also vor allem um Maßnahmen, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht und/oder die weitestgehend kostenneutral sind. Als „harte“ Maßnahmen sind demgegenüber Maßnahmen zu verstehen, bei denen die Bundesländer bereit waren, nicht nur die Abläufe in den Unterkünften zu verändern, sondern auch die Unterbringungssituation als solche.

---

<sup>226</sup> Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2020): COVID-19 Statement vom 8. April 2020, Ziffer 7, abrufbar unter: [https://www.unicef.nl/files/INT\\_CRC\\_STA\\_9095\\_E.pdf](https://www.unicef.nl/files/INT_CRC_STA_9095_E.pdf) (abgerufen am 04.11.2020); eine deutsche Übersetzung der Stellungnahme findet sich unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_des\\_UN-KRK-Ausschusses\\_zu\\_Covid19.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_des_UN-KRK-Ausschusses_zu_Covid19.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>227</sup> Siehe hierzu vertiefend: Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit, Soziale Arbeit in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen im Umgang mit der Corona-Pandemie - Gegenwärtige Zustände und Forderungen.

<sup>228</sup> Vgl. bspw. Süddeutsche Zeitung vom 02.06.2020, Digital abgehängt, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/starnberg/coronakrise-landkreis-starnberg-fluechtlingskinder-1.4924669> (abgerufen am 04.11.2020).

<sup>229</sup> Vgl. insgesamt zur epidemiologischen Situation Kompetenznetz Public Health COVID-19, SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete - Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte.

### a) „Weiche“ Maßnahmen

Soweit die Bundesländer weiterführende Angaben zu dieser Thematik gemacht haben<sup>230</sup>, ist ersichtlich, dass viele Bundesländer lediglich „weiche“ Maßnahmen ergriffen haben. Als solche können im Querschnitt folgende Maßnahmen absteigend nach der Anzahl der Nennungen identifiziert werden:

„Weiche“ Maßnahmen	Anzahl der Nennungen
Gezielte Aufklärung der in den Unterkünften lebenden Menschen über die aktuelle Situation <sup>231</sup>	7
Umsetzung der RKI-Richtlinien <sup>232</sup>	4 <sup>233</sup>
Veränderung der Abläufe bei der Essensausgabe <sup>234</sup>	4
Vermeidung von größeren Menschenansammlungen <sup>235</sup>	3
Erhöhte Sensibilisierung für die Thematik häusliche Gewalt <sup>236</sup>	2
Räumliche Veränderungen in den Unterkünften <sup>237</sup>	11

<sup>230</sup> Schleswig-Holstein hat keine Angaben zu dieser Frage gemacht. Bremen hat bezüglich dieser Frage lediglich auf Vorlagen im Bremer Transparenzportal verwiesen, jedoch keine konkrete Vorlage benannt; eine Auswertung aller Vorlagen seit Beginn der Corona-Pandemie ist im Rahmen dieses Forschungsvorhabens nicht realisierbar gewesen, weshalb Bremen bei dieser Frage ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte.

<sup>231</sup> Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen.

<sup>232</sup> Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen.

<sup>233</sup> Die Tatsache, dass es hier nur vier explizite Nennungen gibt, sollte indes nicht zur voreiligen Annahme führen, dass die anderen 12 Bundesländer die RKI-Richtlinien nicht umsetzen. Der Fragebogen und auch die konkrete Fragestellung haben sich explizit auf den Gewaltschutz bezogen. Einige Bundesländer haben ihre Ausführungen tatsächlich auch unmittelbar und eng auf Aspekte des Gewaltschutzes beschränkt; andere Bundesländer haben demgegenüber die grundsätzlichen Veränderungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften seit Beginn der COVID-19-Pandemie beschrieben.

<sup>234</sup> Dies wurde von Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen angegeben. Interessant ist die Praxis in Baden-Württemberg, wo die Essensausgabe auf den Zimmern durch Sozialarbeiter\_innen erfolgte, damit es weiterhin mehrfach täglich Kontakt zu den Familien gibt und etwaige Anzeichen von Gewalt erkannt werden können.

<sup>235</sup> In Berlin, Hessen und Mecklenburg gingen damit zeitweise auch die Aussetzung der Freizeit- und Bildungsangebote einher.

<sup>236</sup> Bayern, Hessen.

<sup>237</sup> Hessen.

## b.) „Harte“ Maßnahmen

Als „harte“ Maßnahmen zum Gewaltschutz können im Querschnitt folgende Ansätze absteigend nach der Anzahl der Nennungen identifiziert werden:

„Harte“ Maßnahmen	Anzahl der Nennungen
Reduzierung der Bewohnerschaft/Entzerrung der Unterbringung <sup>238</sup>	7
Einrichtung von Telefon- und Online-Beratungen <sup>239</sup>	4
Gesonderte Unterbringung von vulnerablen Personen <sup>240</sup>	2
Verteilung von vulnerablen Personen auf die Kommunen <sup>241</sup>	2
Einsatz von zusätzlichem Betreuungspersonal <sup>242</sup>	1
Einrichtung spezieller Räumlichkeiten zur Aufrechterhaltung der Beratungs- und Betreuungsangebote <sup>243</sup>	1
Kompensatorische Ausweitung der bestehenden soziokulturellen und Freizeit-Angebote <sup>244</sup>	1

**Auf die gestiegene Gefährdungslage für Kinder durch Ausgangsbeschränkungen und Quarantänepflichten in Zeiten von COVID-19 muss angemessen reagiert werden. Dies umfasst nicht nur – soweit noch nicht geschehen – die Einhaltung und Umsetzung der einschlägigen Hygieneschutzvorgaben, sondern vor allem auch die gesonderte Unterbringung von Familien als vulnerable Gruppe sowie eine Steigerung des Personalschlüssels zur Kompensation von Ausfällen im externen Bildungs- und Betreuungssystem.**

<sup>238</sup> Hierauf verwiesen die Landesregierungen Rheinland-Pfalz und Thüringen; es ist jedoch unklar, ob und wenn ja, in welchem Ausmaß dies auch tatsächlich vollzogen wurde. Auch in Sachsen-Anhalt wurde die Belegung in der Zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber des Landes Sachsen-Anhalt (ZAsT) reduziert – überwiegend auf 50 Prozent der Belegungskapazität. In Baden-Württemberg wurde die Belegungsdichte in den Aufnahmeeinrichtungen gar von fast 65 Prozent auf etwa 20 Prozent reduziert. Mecklenburg-Vorpommern verwies darauf, dass zumindest die Belegungsdichte für jedes Unterkunftszimmer deutlich reduziert wurde. Sachsen gab an, dass auf zusätzliche Unterkünfte zur Entzerrung der Unterbringung zurückgegriffen wurde. Hessen verwies zwar auch darauf, dass es zu Entzerrungen der Unterbringung gekommen sei – es ist allerdings unklar, ob das durch eine Reduzierung der Belegungsdichte oder durch räumliche Veränderungen wie Abtrennungen erreicht wurde.

<sup>239</sup> Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen.

<sup>240</sup> Im Saarland wurde eine Dependence der Landesaufnahmestelle für besonders vulnerable Personen in Braunshausen eingerichtet; neben der Unterbringung von Risikopatient\_innen, nach den Vorgaben des RKI, wurden dort auch alleinerziehende Frauen und ihre Kinder untergebracht, ebenfalls wird diese Dependence auch für eine räumliche Trennung der Opfer im Falle von häuslicher Gewalt in Familien genutzt. Auch in Sachsen-Anhalt ist eine gesonderte Unterbringung von vulnerablen Personen vorgesehen.

<sup>241</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen.

<sup>242</sup> In Sachsen-Anhalt wird zusätzliches Betreuungspersonal (Sozialarbeiter\_innen, medizinisches Personal inkl. Psycholog\_innen, Sprachmittler\_innen) eingesetzt, um u. a. ein fortlaufendes Screening auf besondere Bedarfe zu ermöglichen.

<sup>243</sup> Saarland.

<sup>244</sup> In Baden-Württemberg kam es zu einer Austeilung von Lernpaketen an Kinder und Jugendliche, die gemeinsam mit der Sozial- und Verfahrensberatung bearbeitet wurden, der Austeilung von Spiel-, Lern- und Bastelmaterialien an Kinder und Jugendliche, dem Ausbau der WLAN-Versorgung, der Einrichtung eines Einkaufsdienstes und dem Betrieb eines Kioskes auf dem Gelände der Erstaufnahmeeinrichtung. Das sind geeignete Ansätze, um das Gewaltpotenzial bzw. den Eskalationsdruck in den Einrichtungen zu reduzieren (das gilt insbesondere für den Ausbau der WLAN-Versorgung).







## 6 Kinderrechtliche Empfehlungen

Strukturelle Defizite beim Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zeigen, dass diese Einrichtungen keine Orte sind, die ein kindgerechtes Aufwachsen begünstigen.<sup>245</sup> Der Bundesgesetzgeber sollte deshalb eruieren, ob es geboten ist, durch Gesetzesänderungen sicherzustellen, dass Minderjährige mit ihren Familien künftig einen Rechtsanspruch auf eine dezentrale Unterbringung in den Kommunen haben; ebenso sollten die Höchstverweildauern in Aufnahmeeinrichtungen deutlich verkürzt werden. So kann vermieden werden, dass Kinder über einen längeren Zeitraum in Sammelunterkünften leben müssen und den dortigen menschen- und kinderrechtlichen Gefährdungslagen ausgesetzt sind.

Gewaltschutz ist ein besonderes dringliches Thema, und Veränderungen in den Landesstrukturen, wie auch Gesetzesänderungen auf Bundes- und auf Landesebene benötigen häufig längere Zeit. Aus diesem Grund sollten die Landesregierungen veranlassen, dass für alle Minderjährigen, die mit ihren Familien in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, umgehend geprüft wird, ob eine dezentrale Unterbringung realisiert werden kann. Mindestens sollten die Landesregierung jedoch Prüfungen veranlassen, ob eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung nach § 49 Abs. 2 AsylG möglich ist<sup>246</sup>. Die Landesregierungen sollten die nachgeordneten staatlichen Stellen zu diesem Zweck auch anweisen, Belange des Gewaltschutzes als „andere zwingende Gründe“ i. S. d. § 49 Abs. 2 AsylG zu verstehen.

Gegenwärtig sind viele geflüchtete Kinder mit ihren Familien jedoch weiterhin in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und dort mit den hier skizzierten Lücken im Gewaltschutz konfrontiert. Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Empfehlungen zu verstehen.

### 6.1 Empfehlungen an den Bund

Das vom Bundestag beschlossene, letztlich aber gescheiterte KJSG 2017 hatte zum Ziel, dass es bundesweit verbindliche Gewaltschutzkonzepte in allen Einrichtungen gibt. Für die Landesunterkünfte trifft dies mittlerweile zwar in weiten Teilen zu, für die kommunalen Unterkünfte ist dies jedoch weiterhin höchst unklar bzw. zweifelhaft<sup>247</sup>. Hier hat die Studie gezeigt, dass es unterschiedliche Regelungen in den Ländern gibt und viele Länder keine Auskunft über die genaue Situation in den kommunalen Unterkünften geben können. Die fehlende rechtliche Verpflichtung, Gewaltschutzkonzepte aufzustellen, hat im Bundesgebiet zu einer weitreichenden Zersplitterung der Gewaltschutzvorgaben geführt, mit deutlichen Unterschieden in der Verbindlichkeit, der Konkretisierungstiefe und dem Geltungsbereich.

<sup>245</sup> Vgl. bereits Lewek/Naber, Kindheit im Wartezustand, S. 58. Die hier vorliegende Studie fokussiert sich unmittelbar auf das Recht von Kindern auf Schutz vor Gewalt gemäß Art. 19 UN-KRK. Strukturelle Defizite beim Gewaltschutz führen für sich genommen schon dazu, dass Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte keine Orte sind, die ein kindgerechtes Aufwachsen begünstigen. Diese Feststellung gilt umso mehr, wenn man einen ganzheitlichen Blick auf die betroffenen Rechte des Kindes anlegt, und sich nicht nur auf den Gewaltschutz beschränkt.

<sup>246</sup> Siehe hierzu vertiefend: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder, S. 51 ff.

<sup>247</sup> Für eine exakte Klärung ist eine eigenständige Studie erforderlich, in deren Rahmen erhoben wird, welche kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte tatsächlich über ein einrichtungsspezifisches Gewaltschutzkonzept verfügen. Die Tatsache, dass ein Großteil der Bundesländer keine verbindlichen landesweiten Gewaltschutzkonzepte für die Gemeinschaftsunterkünfte hat, heißt nicht automatisch, dass es in den einzelnen Gemeinschaftsunterkünften keine verbindlichen Gewaltschutzkonzepte gibt. Die meisten Landesregierungen empfehlen den Kommunen schließlich, Gewaltschutzkonzepte einzuführen; ob die Kommunen dem letztendlich nachkommen, dürfte bei jeder einzelnen Kommune unterschiedlich sein.

### **Für den Bund ergeben sich folgende Empfehlungen:**

- Der Bund sollte verbindliche Mindeststandards für alle Arten von Unterkünften vorgeben; auf gesetzlicher Ebene sollte er zudem die Verpflichtungen in §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG nachschärfen und alle Unterkünfte dazu verpflichten, ein einrichtungsspezifisches Gewaltschutzkonzept aufzustellen, anzuwenden und fortzuentwickeln.<sup>248</sup> In diesem Rahmen könnte der Bund auch bundesgesetzlich vorgeben, welche Bestandteile ein Gewaltschutzkonzept mindestens enthalten muss.
- Der Bund sollte die maximale Verweildauer in den Aufnahmeeinrichtungen für Minderjährige und ihre Familien deutlich absenken und dafür Sorge zu tragen, dass auch die tatsächliche Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften reduziert wird.
- Der Bund muss sich mit den Ländern darauf verständigen, dass bundeseinheitliche Vorgaben zur Ausgestaltung einer wirksamen Aufsichtsstruktur erforderlich sind. Dabei sollte der Bund auch auf die Lernerfahrungen aus anderen Bereichen, etwa der Heimaufsicht, zurückgreifen.
- Der Bund sollte Strukturen einrichten, die sicherstellen, dass er jederzeit über grundlegende statistische Informationen über Menschen verfügt, die in Aufnahmeeinrichtungen leben. Diese Datenerhebung sollte mindestens eine Disaggregation nach Bundesland, Herkunft, Alter, Geschlecht, Behinderung und Unterkunftsart vorsehen. Ein Verweis auf die Zuständigkeit der Länder sorgt dafür, dass der Bund seiner Verantwortung gegenüber den Vereinten Nationen in Berichtsverfahren zu UN-Menschenrechtsverträgen Auskunft geben zu können, möglicherweise nicht nachkommen kann. Zudem sind Daten auch erforderlich, damit der Bund wirkungsvoll einschätzen kann, ob gesetzliche Nachbesserungen im Bundesrecht erforderlich sind.

---

<sup>248</sup> Vgl. Follmar-Otto, Religionsbezogene Gewalt in Flüchtlingsunterkünften, S. 3.

## 6.2 Empfehlungen an die Bundesländer

### Für die Bundesländer ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Jedes Bundesland sollte die eigene Landespraxis dementsprechend kritisch reflektieren und sicherstellen, dass es auch für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte einen rechtlich verbindlichen Rahmen gibt, den das Land vorgibt. Der Bundesgesetzgeber hat nicht ohne Grund die Verantwortung der Bundesländer explizit für die kommunalen Gemeinschaftsunterkünfte in § 53 Abs. 3 AsylG normiert. Die menschenrechtlichen Ansprüche von geflüchteten Menschen gilt es zu gewährleisten.
- Menschenrechtliche Verpflichtungen dürfen nicht zwischen staatlichen Zuständigkeiten zerrieben werden – dies kann aber geschehen, wenn die Kommunen beim Gewaltschutz in den kommunalen Unterkünften gänzlich auf sich allein gestellt sind. Die Landesregierungen müssen sich deshalb regelmäßig über die Unterbringungssituation in den kommunalen Unterkünften informieren, damit weitere Unterstützungen – insbesondere finanzieller, technischer oder personeller Art – bedarfsorientiert erfolgen können.
- Die Bundesländer müssen konkrete und belastbare Kenntnisse über die Unterbringungssituation in den kommunalen Unterkünften haben. Es ist zu prüfen, ob das jeweilige Landesrecht die Rechts- und Fachaufsicht beim Land festlegen sollte.
- Die Bundesländer müssen für einen wirksamen Gewaltschutz mehr finanzielle, personelle und technische Mittel zur Verfügung stellen. Zudem müssen die Länder dafür Sorge tragen, dass alle Menschen, die in Sammelunterkünften haupt- oder ehrenamtlich für geflüchtete Menschen tätig sind, umfassend in den Themenfeldern Gewaltschutz und Kinderschutz geschult und fortgebildet werden. Dies gilt auch für privatrechtliche Dienstleister\_innen wie dem Sicherheitspersonal.
- Die Bundesländer sollten auf Landesebene Mindestbetreuungsschlüssel für Aufnahme- einrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte definieren; neben einem allgemeinen Mindestbetreuungsschlüssel sollte auch altersspezifische Mindestbetreuungsschlüssel für die sozialpädagogischen Bedarfe von Kindern in den Unterkünften definiert werden.



### 6.3 Empfehlungen an die Bundesländer und an die Kommunen

**Die folgenden Empfehlungen gelten für die Bundesländer und die Kommunen gleichermaßen.**

- Bei der Aufstellung, Anwendung und Weiterentwicklung von landweiten Rahmen-gewaltschutzkonzepten, insbesondere aber auch bei der Aufstellung, Anwendung und Weiterentwicklung von einrichtungsspezifischen Gewaltschutzkonzepten müssen die zuständigen staatlichen Stellen die Bewohner\_innen als Expert\_innen in eigener Sache miteinbinden und deren Expertise berücksichtigen. Diese Verpflichtung gilt auch gegenüber Kindern.
- Die Bundesländer und Kommunen sollten sich die Expertise, die der Erarbeitung der Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften zugrunde liegt, stärker zu eigen machen und es als Referenzwerk dem politischen und praktischen Handeln zugrunde legen.
- Die Bundesländer und Kommunen sollten für ihre Einrichtungen Strukturen errichten, die sowohl ein umfassendes Monitoring zum Gewaltschutz als auch eine regelmäßige unabhängige Evaluation der ergriffenen Gewaltschutzmaßnahmen ermöglichen. Das Monitoring und die Evaluation sollten dabei auch gezielt die Lebenslagen von vulnerablen Gruppen wie Kindern oder Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.
- Soweit die Bundesländer und Kommunen in ihren Einrichtungen auf Träger, Betreiber oder Dienstleister\_innen zurückgreifen, sollten diese jeweils rechtssicher und umfassend zur Sicherstellung des Gewaltschutzes verpflichtet werden. Zudem sollte das Vergabe- und Zuwendungsrecht als ein Instrument genutzt werden, um auch ein Monitoring der durch die Träger, Betreiber oder Dienstleister\_innen erbrachten Leistungen zu ermöglichen.
- Die Bundesländer und die Kommunen sollten jeweils für ihren Bereich sicherstellen, dass es für jede Unterkunft eine externe, unabhängige und leicht zugängliche Beschwerdestelle gibt, die den Bewohner\_innen bekannt ist. Defizite in den gegenwärtigen Beschwerdestrukturen lassen erkennen, dass diese derzeit nicht menschenrechtsbasiert ausgerichtet wird. Gerade für Kinder muss der Zugang zu Beschwerde- und Beratungsangeboten deutlich erleichtert werden.
- Jedes Bundesland sollte Gewaltschutzkoordinator\_innen auf Landesebene beschäftigen sowie für die Einrichtung dieser Stellen in allen Unterkünften im Bundesland Anreize schaffen bzw. die Etablierung dieser Stellen verpflichtend fordern und fördern.
- Die Bundesländer und die Kommunen müssen – ggf. durch Handlungsleitfäden, Konzepte o. Ä. – sicherstellen, dass Kinder, die in einer Aufnahmeeinrichtung bzw. Gemeinschaftsunterkunft leben, entsprechend ihres Alters und ihrer Reife über bestehende Hilfeangebote informiert sind und regelmäßig informiert werden. Entsprechende Informationsflüsse müssen multidimensional sein, und dürfen nicht ausschließlich die Eltern ansprechen.
- Die Bundesländer und die Kommunen sollten das Potenzial der Hilfeangebote der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe auch für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften erkennen und durch klar strukturierte Zuständigkeiten

sicherstellen, dass entsprechende Hilfeangebote auch in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften flächendeckend zugänglich sind. Hierzu sollten die Landesregierungen die nachgeordneten Stellen explizit anweisen, sodass auch in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe erbracht werden können und sollen.

- Die Bundesländer und die Kommunen sollten jeweils für ihren Bereich sicherstellen, dass Kinder, die traumapädagogischen Unterstützungsbedarf haben, diesen auch ohne Verzögerung bekommen. Zu diesem Zweck sollte die medizinische Erstversorgung in den Aufnahmeeinrichtungen das psychosoziale Befinden der Menschen stärker in den Blick nehmen. Zudem sollten die Bundesländer und die Kommunen Netzwerke mit traumapädagogischer Expertise initiieren und Zugänge hierzu in den Unterkünften herstellen sowie den Ausbau entsprechender Kapazitäten unterstützen.
- Bei der weiteren Bewältigung der COVID-19-Pandemie sollten die Bundesländer und die Kommunen im Blick haben, dass alle beschränkenden Maßnahmen, die zum Gesundheitsschutz erfolgen, auch weitreichende Auswirkungen auf das Gewalt- und Eskalationspotenzial in Unterkünften haben können. Deshalb muss der Gewaltschutz von Kindern, einschließlich dem Schutz vor Konfrontation mit Gewalt, mehr Aufmerksamkeit erfahren. Familien müssen verstärkt geschützt und sozialpädagogisch betreut werden, damit die Entwicklung des Kindes geschützt und die Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention eingehalten werden.







## 7 Fazit und Ausblick

Für ein Fazit zur Befragung ist insbesondere relevant, als wie wirksam die Landesregierungen, die in dem jeweiligen Bundesland ergriffenen Maßnahmen zum Gewaltschutz bewerten. Kein Bundesland konnte diesbezüglich auf eine umfassende politische Bewertung verweisen. Sechs Bundesländer gaben explizit an, dass es noch keine Bewertung der ergriffenen Maßnahmen gäbe.<sup>249</sup> Fünf Bundesländer neigten dazu, ihre Maßnahmen positiv zu bewerten:

Das Saarland verwies darauf, dass sich die bisherigen Maßnahmen bewährt hätten; eine dynamische Weiterentwicklung der Schutzmaßnahmen sei jedoch denkbar. Baden-Württemberg verwies darauf, dass die Maßnahmen, die in den Aufnahmeeinrichtungen ergriffen wurden, „eine hohe Wirksamkeit“ aufwiesen. Bewährt habe sich insbesondere die Optimierung von Verfahrensabläufen, die den relevanten Akteuren in der Aufnahmeeinrichtung genaue Handlungsanweisungen für die verschiedenen Szenarien von Gewaltverdachtsfällen bzw. -vorfällen gebe. In Bezug auf Kinder- und Jugendliche habe sich insbesondere eine gesonderte Aufnahmeeinrichtung für allein reisende Frauen mit oder ohne Kinder und die landesweite Vereinheitlichung der Beschulung sowie die Verbesserung der Kinder- und Jugendbetreuung bewährt. Bayern gab an, dass der Einsatz von Gewaltschutzkoordinator\_innen dazu beitrage, das landesweite Gewaltschutzkonzept nachhaltig zu implementieren. Hessen verwies darauf, dass das Schutzkonzept der Aufnahmeeinrichtung des Landes und die darin enthaltene Verpflichtungserklärung sowie gezielte Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen „maßgeblich“ zum Schutz geflüchteter Kinder beitrage. Auch Niedersachsen verwies darauf, dass der Schutz von Kindern vor Gewalt sowie die qualifizierte Kinderbetreuung an den Standorten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI) durch entsprechende Maßnahmen sichergestellt sei.<sup>250</sup>

Kein Bundesland hat problematisiert bzw. reflektiert, ob die bisher ergriffenen Maßnahmen zum Gewaltschutz möglicherweise doch noch nicht ausreichend gewesen sein könnten. Angesichts vielfacher scharfer Kritik, die seitens der Praxis, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und auch der Politik geübt wird, ist dies durchaus überraschend. Beim Thema Gewaltschutz von Kindern in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften ist zwar in den letzten Jahren viel passiert – zugleich muss allerdings auch weiterhin viel passieren.

Die Auswertung dieses Forschungsvorhaben macht deutlich, dass ausnahmslos alle Bundesländer Anlass sehen sollten, die Gestaltung der Landespolitik bei der Unterbringung von geflüchteten Menschen weiterzuentwickeln bzw. teils grundsätzlich zu reformieren. Diese Studie ist dementsprechend als Versuch einer Bestandsaufnahme verstehen, die aufzeigen soll, welche unterschiedlichen Lösungswege die Bundesländer gehen. Hierdurch wird im Querschnitt aufgezeigt, welche Lösungswege denkbar sind und welche sich bereits bewährt haben.

Gewalterfahrungen können auf unterschiedlichen Ebenen weitreichende negative Konsequenzen haben. In diesem Lichte können Sammelunterkünfte aufgrund struktureller Defizite nicht als sichere Orte für Kinder eingeordnet werden. Die Landesregierungen und die Landesgesetz-

<sup>249</sup> Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen. Thüringen hat jedoch explizit darauf verwiesen, dass eine entsprechende Prüfung und Evaluierung vorgesehen sei, durch die aktuell andauernde Corona-Pandemie allerdings erschwert sei und deshalb noch andauere.

<sup>250</sup> Die Landesregierung verwies jedoch zugleich darauf, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen für den Gewaltschutz von geflüchteten Kindern innerhalb der LAB NI erst durch eine bevorstehende Evaluierung der Projekte, die im Rahmen der Kooperationen mit den Initiativen des Bundes erfolgten, möglich sei.



geber sollten dem Gewaltschutz in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder eine hohe Priorität in der Gestaltung der Landespolitik zukommen und bestehende Anstrengungen deutlich erhöhen – und damit verbunden auch mehr Mittel für eine wirksame Finanzierung etwaiger Maßnahmen zur Verfügung stellen.

# Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Kritische Soziale Arbeit (AKS) München (2018): Begleitete minderjährige Geflüchtete haben einen Anspruch auf Jugendhilfeleistungen des SGB VIII - Bundesweiter Handlungsleitfaden für die Kolleginnen und Kollegen in den Jugendämtern (ASD; BSA; VMS; RSD; KSD) und der Asylsozialberatung, abrufbar unter: <http://www.aks-muenchen.de/wp-content/uploads/Jugendhilfe-begleitete-Minderjaehrige.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: AKS München, Begleitete minderjährige Geflüchtete haben einen Anspruch auf Jugendhilfeleistungen des SGB VIII).
- Baier, Andreea / Siegert, Manuel (2018): Die Wohnsituation Geflüchteter, Ausgabe 02|2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, abrufbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse11\\_iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete-wohnsituation.pdf%3F\\_\\_blob%3Dpublication-File%26v%3D11](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse11_iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete-wohnsituation.pdf%3F__blob%3Dpublication-File%26v%3D11) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Baier/Siegert, Die Wohnsituation Geflüchteter).
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Polizeiliche Kriminalstatistik Bayern 2019, abrufbar unter: [https://www.polizei.bayern.de/content/6/4/9/pks\\_pressebericht\\_2019.pdf](https://www.polizei.bayern.de/content/6/4/9/pks_pressebericht_2019.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik Bayern 2019).
- Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus (2020): Ausländerrecht, 13. Auflage 2020 (zitiert als Bearbeiter, in: Bergmann/Dienelt).
- Berthold, Thomas (2014): In erster Linie Kinder - Flüchtlingskinder in Deutschland, UNICEF, abrufbar unter: <https://www.unicef.de/blob/56282/fa13c2eefcd41dfca5d89d44c72e72e3/fluechtlingskinder-in-deutschland-unicef-studie-2014-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020): Aktuelle Zahlen. Ausgabe Juni 2020, abrufbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-juni-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-juni-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4); (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BAMF, Aktuelle Zahlen – Ausgabe Juni 2020).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Das Bundesamt in Zahlen 2016, abrufbar unter: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=16](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=16) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016).
- Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (2016): Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland – Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes, abrufbar unter: [https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/aufnahmesituation\\_umf\\_2016.pdf](https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/aufnahmesituation_umf_2016.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BumF, Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt, abrufbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-21-2017-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-21-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 04.11.2020).
- Bundeskriminalamt, Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2015, abrufbar unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BKA, Bundeslagebild 2015).

Bundeskriminalamt, Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2016, abrufbar unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BKA, Bundeslagebild 2016).

Bundeskriminalamt, Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2017, abrufbar unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BKA, Bundeslagebild 2017).

Bundeskriminalamt, Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2018, abrufbar unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BKA, Bundeslagebild 2018).

Bundeskriminalamt, Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2019, abrufbar unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BKA, Bundeslagebild 2019).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & UNICEF (2018): Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/117472/bc24218511eaa3327fda2f2e8890bb79/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkuenften-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Bericht der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gem. § 42e SGB VIII – Die Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland 2020, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/148642/43592ef3cccc4a39f8ab-039da77162d5/uma-bericht-2020-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BMFSFJ, UMA-Bericht 2020).

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. (2020): Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen - Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen, abrufbar unter [http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF\\_Reader\\_Identifizierung.pdf](http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF_Reader_Identifizierung.pdf) (abgerufen am 18.11.2020) (zitiert als: BAfF, Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen).

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. (2020): Living in a box - Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, abrufbar unter: [http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/05/BAfF\\_Living-in-a-box\\_Kinder-in-Ankerzentren.pdf](http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/05/BAfF_Living-in-a-box_Kinder-in-Ankerzentren.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: BAfF, Living in a box - Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder).

- Cremer, Hendrik / Engelmann, Claudia (2018): Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten - Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Hausordnungen\\_menschenrechtskonform\\_gestalten.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).
- destatis Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2018, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/haushalte-familien-2010300187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/haushalte-familien-2010300187004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: destatis, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Haushalte und Familien 2018).
- destatis – Statistisches Bundesamt (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2018, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/erzieherische-hilfe-5225112187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/erzieherische-hilfe-5225112187004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: destatis, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2018).
- destatis – Statistisches Bundesamt (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2018, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/gefaehrderungseinschaetzungen-5225123187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/gefaehrderungseinschaetzungen-5225123187004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: destatis, Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2018).
- destatis – Statistisches Bundesamt (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Vorläufige Schutzmaßnahmen 2018, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/vorlaeufige-schutzmassnahmen-5225203187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/vorlaeufige-schutzmassnahmen-5225203187004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: destatis, Vorläufige Schutzmaßnahmen 2018).
- Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit (2020): Soziale Arbeit in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen im Umgang mit der Corona-Pandemie - Gegenwärtige Zustände und Forderungen, abrufbar unter: [https://www.dbsh.de/media/dbsh-www/redaktionell/pdf/Sozialpolitik/2020/07052020\\_FaB\\_Migration\\_Flucht\\_Auswertung\\_Online\\_Umfrage.pdf](https://www.dbsh.de/media/dbsh-www/redaktionell/pdf/Sozialpolitik/2020/07052020_FaB_Migration_Flucht_Auswertung_Online_Umfrage.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Sachstand: Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, WD 3 -3000 -164/17, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/531946/9037a0f709833a68a9900ffeccc0c93e/WD-3-164-17-pdf-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen).
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016): Ausarbeitung: Leistungen und andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe - Zum Anspruch ausländischer Kinder nach inner-, über- und

zwischenstaatlichem Recht, WD 9 - 3000 - 012/16, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/437646/a8c31413094265bb32cd6afb46957cf/wd-9-012-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Leistungen und andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe - Zum Anspruch ausländischer Kinder nach inner-, über- und zwischenstaatlichem Recht).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2009): Ausarbeitung: Umsetzung völkerrechtlicher Verträge - VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, WD 3 - 3000 - 069/09, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/422892/f7cbf0463a8d7b-f1e386350e26b4b09a/WD-3-069-09-pdf-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge - VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen).

Deutsches Jugendinstitut (2020): DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020 – Datenanalyse zur Situation junger Menschen in Deutschland, abrufbar unter: [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/dasdji/news/2020/DJI\\_Migrationsreport\\_2020.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/news/2020/DJI_Migrationsreport_2020.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: DJI, DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020).

Feige, Judith / Gerbig, Stephan (2019): Das Kindeswohl neu denken – Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls, Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Information/Information\\_30\\_Kindeswohl\\_bf.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_30_Kindeswohl_bf.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Fendrich, Sandra / Pothmann, Jens / Tabel, Agathe (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, abrufbar unter: [http://hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/documents/Monitor\\_Hilfen\\_zur\\_Erziehung\\_2018.pdf](http://hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/documents/Monitor_Hilfen_zur_Erziehung_2018.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Follmar-Otto, Petra (2016), Religionsbezogene Gewalt in Flüchtlingsunterkünften Standards etablieren und Gewaltschutzkonzepte erweitern, Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/POSITION/Position\\_5\\_Religionsbezogene\\_Gewalt\\_in\\_Fluechtlingunterkuenften.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_5_Religionsbezogene_Gewalt_in_Fluechtlingunterkuenften.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, abrufbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/11/SVR-FB\\_Wie\\_gelingt\\_Integration.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/11/SVR-FB_Wie_gelingt_Integration.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: SVR-Forschungsbereich, Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland).

Friedrichs, Jürge / Leßke, Felix / Schwarzenberg, Vera (2019): Integrationsvoraussetzungen für Flüchtlinge in Köln und Mülheim an der Ruhr, Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung, abrufbar unter: [http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/FGW-Studie-ISE-16-Friedrichs-2019\\_10\\_30-komplett-web.pdf](http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-ISE-16-Friedrichs-2019_10_30-komplett-web.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

González Méndez de Vigo, Nerea / Schmidt, Franziska / Klaus, Tobias (2020): Kein Ort für Kinder - Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, terre des hommes, abrufbar unter: [https://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/04\\_Was\\_wir\\_tun/Themen/Weitere\\_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06\\_terre-des-hommes-AnkerRecherche.pdf](https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06_terre-des-hommes-AnkerRecherche.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Kein Ort für Kinder).



Hailbronner, Kay (2020): Ausländerrecht, 115. Aktualisierung März 2020 (zit. als Hailbronner, Ausländerrecht).

Hessisches Landeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik in Hessen, Jahrbuch 2019, abrufbar unter: [https://www.polizei.hessen.de/File/pks-jahrbuch-he-2019-www\\_1.pdf](https://www.polizei.hessen.de/File/pks-jahrbuch-he-2019-www_1.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik Hessen 2019).

Hirschberg, Marianne (2012): Menschenrechtsbasierte Datenerhebung- Schlüssel für gute Behindertenpolitik – Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_Menschenrechtsbasierte\\_Datenerhebung\\_Schluessel\\_fuer\\_gute\\_Behindertenpolitik\\_01.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/migrated/tx_commerce/Policy_Paper_Menschenrechtsbasierte_Datenerhebung_Schluessel_fuer_gute_Behindertenpolitik_01.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Hruschka, Constantin (2019): Gutachten zur Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration nach § 173 Abs. 1 Satz 2 BayLTGeschO zum Thema „AnKER-Einrichtungen in Bayern“, abrufbar unter: [https://pure.mpg.de/rest/items/item\\_3243648\\_2/component/file\\_3243649/content](https://pure.mpg.de/rest/items/item_3243648_2/component/file_3243649/content) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Hruschka, Gutachten zum Thema „ANKER-Einrichtungen in Bayern“).

Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (2016): Positionspapier: Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis, abrufbar unter: [https://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Positionspapier\\_Soziale\\_Arbeit\\_mit\\_Gefl%C3%BChteten.pdf](https://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Positionspapier_Soziale_Arbeit_mit_Gefl%C3%BChteten.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit, Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis).

Kompetenznetz Public Health COVID-19 (2020): SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete - Epidemiologische und normativrechtliche Aspekte, abrufbar unter: [https://pub.uni-bielefeld.de/download/2943665/2943668/FactSheet\\_PHNetwork-Covid19\\_Aufnahmeeinrichtungen\\_v1\\_inkl\\_ANNEX.pdf](https://pub.uni-bielefeld.de/download/2943665/2943668/FactSheet_PHNetwork-Covid19_Aufnahmeeinrichtungen_v1_inkl_ANNEX.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Kluth, Winfried / Heusch, Andreas (2020): BeckOK Ausländerrecht, 25. Edition, Stand: 01.03.2020 (zit. als Bearbeiter, in: BeckOK Ausländerrecht).

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Polizeiliche Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen 2018, Tabelle 600, Bekannt gewordene Fälle – Spezielle Tatörtlichkeiten, abrufbar unter: [https://polizei.nrw/sites/default/files/2019-05/PKS\\_2018\\_Nordrhein-Westfalen\\_T600.pdf](https://polizei.nrw/sites/default/files/2019-05/PKS_2018_Nordrhein-Westfalen_T600.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen 2018, Tabelle 600, Bekannt gewordene Fälle – Spezielle Tatörtlichkeiten).

Lewek, Mirjam / Naber, Adam, Kindheit im Wartezustand - Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland, UNICEF, abrufbar unter: <https://www.unicef.de/blob/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingsskinderstudie-2017-data.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als Lewek / Naber, Kindheit im Wartezustand).

Meysen, Thomas / Schönecker, Lydia (2020): Schutz begleitet geflüchteter Kinder und Jugendlicher - Sozial- und humanwissenschaftlicher Forschungsstand und die Rahmenbedingungen in Deutschland, abrufbar unter: [https://www.plan.de/fileadmin/website/05\\_Ueber\\_uns/Presse/Fluechtlinge/SOCLES\\_Schutz\\_begleitet\\_gefluechteter\\_Kinder\\_Expertise.pdf](https://www.plan.de/fileadmin/website/05_Ueber_uns/Presse/Fluechtlinge/SOCLES_Schutz_begleitet_gefluechteter_Kinder_Expertise.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Polizei Berlin, Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2019 – Kurzbericht mit ausgewählten Delikten im Überblick, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/polizei/assets/verschiedenes/pks/polizeiliche-kriminalstatistik-berlin-2019-kurzueberblick.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2019, Kurzbericht).

Polizeipräsidium Land Brandenburg, Polizeiliche Kriminalstatistik Brandenburg Gesamtübersicht 2019, abrufbar unter: <https://polizei.brandenburg.de/fm/32/PKS-Jahrbuch2019%20Teil1.pdf> (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als: Polizeiliche Kriminalstatistik Brandenburg 2019).

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) (2020): Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland, abrufbar unter: [https://www.ratswd.de/dl/RatSWD\\_Output7.6\\_Kriminalstatistik.pdf](https://www.ratswd.de/dl/RatSWD_Output7.6_Kriminalstatistik.pdf) (abgerufen am 04.11.2020) (zitiert als RatSWD, Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland).

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Policy\\_Paper/Policy\\_Paper\\_32\\_Effektiver\\_Schutz\\_vor\\_geschlechtsspezifischer\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

Willems, Diana (2020): Viktimisierungserfahrungen junger Geflüchteter – Eine Annäherung an Größenordnungen und Herausforderungen, Deutsches Jugendinstitut, abrufbar unter: [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/jugendkriminalitaet/Viktimisierung\\_Junge\\_Gefluechtete\\_DWillems.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Viktimisierung_Junge_Gefluechtete_DWillems.pdf) (abgerufen am 04.11.2020).

## Abkürzungsverzeichnis

AnkER	Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführung
AsylBLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	AsylG
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
GG	Grundgesetz
HeimG	Heimgesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
i. S. d.	im Sinne des/der
KJSG 2017	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz 2017
PKS	Polizeilichen Kriminalstatistik
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UN-KRK	UN-Kinderrechtskonvention
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent

## Bildnachweise

Titel:	© UNICEF/UNI271025/Gilbertson VII
Seite 4:	© UNICEF/UNI338392/Etges
Seite 6:	© UNICEF/UNI271016/Gilbertson V
Seite 8:	© UNICEF/UNI338416/Etges
Seite 12:	© UNICEF/UNI271024/Gilbertson V
Seite 22:	© UNICEF/UNI338414/Etges
Seite 28:	© UNICEF/UNI338408/Etges
Seite 68:	© UNICEF/UNI338410/Etges
Seite 74:	© UNICEF/UNI271009/Gilbertson V

# Anlage 1 – Polizeiliche Kriminalstatistiken

Im Rahmen der Studie wurden auch die Polizeilichen Kriminalstatistiken der Bundesländer ausgewertet sowie einzelne Landeskriminalämter ergänzend um die Zulieferung von Zahlen gebeten. Ziel ist es, sichtbar zu machen, in welchem Umfang Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte Orte sind, in denen es zu Gewaltvorkommnissen kommt.

Die Zahlen aus den Bundesländern müssen mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden: Sie sind nur bedingt aussagekräftig, weil das Erfassungsverhalten der Tatörtlichkeit – darauf haben mehrere Landeskriminalämter ergänzend auch explizit hingewiesen – mitunter gering ist. Insofern geben die Zahlen auch keinen vollständigen Überblick über die Hellfeld-Kriminalität in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Das entsprechende Dunkelfeld dürfte ungemein größer sein. Hierfür spricht, dass Dunkelfeldstudien darauf verweisen, dass generell nur etwa jede fünfte Opfererfahrung von Jugendlichen angezeigt wird<sup>251</sup>; ferner zeigen Studien, dass Personen mit einem unsicherem Aufenthaltsstatus seltener Straftaten anzeigen, insbesondere aufgrund sprachlicher Hürden und negativer Erfahrungen mit staatlichen Institutionen.<sup>252</sup>

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen aus den Bundesländern untereinander nicht vergleichbar sind, weil sie in Teilen unterschiedliche Hintergründe haben.<sup>253</sup> Schließlich ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Zahlen keine Auskunft darüber geben, inwieweit es sich bei den Täter\_innen um Bewohner\_innen, Besucher\_innen oder Personal einer Einrichtung handelt und wie viele Personen in welcher Konstellation an der Tat beteiligt sind.

In einzelnen Bundesländern finden sich in der jeweiligen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) teilweise spezifische Erfassungen von Straftaten, die in Unterkünften für asylbegehrende Menschen begangen wurden.

In Bayern wurden 2019 in Asylbewerberunterkünften insgesamt 8270 Straftaten (ohne ausländerrechtliche Verstöße) erfasst, davon 4112 sog. Rohheitsdelikte<sup>254</sup> und 111 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung.<sup>255</sup>

In Berlin wurden 2019 insgesamt 1585 Straftaten in Flüchtlingsunterkünften erfasst.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Siehe mit weiteren Nachweisen Willems, Viktimisierungserfahrungen junger Geflüchteter – Eine Annäherung an Größenordnungen und Herausforderungen, S. 8.

<sup>252</sup> Siehe mit weiteren Nachweisen ebd., S. 10.

<sup>253</sup> Nicht in allen Bundesländern liegen spezifische Zahlen für Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit sowie Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung vor; ein Rückgriff auf die Straftaten insgesamt ist wenig aussagekräftig, weil hierunter auch Verstöße gegen strafrechtliche Nebengesetze, wie das AufenthG, AsylG, FreizügG/EU. Daneben ist zu berücksichtigen, dass in einigen Bundesländern nicht nur die Taten, die in einer Einrichtung begangen wurden, sondern auch Taten, die in unmittelbarer Umgebung der Einrichtung begangen wurden, erfasst werden.

<sup>254</sup> Hierzu zählen Raubdelikte und räuberische Erpressung, Körperverletzung, Nötigung, Bedrohung und Nachstellung (Stalking), Zwangsheirat, erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme und Menschenhandel.

<sup>255</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik Bayern 2019, S. 51.

<sup>256</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2019, Kurzbericht, S. 33. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Erfassungen auf „verlaufsstatistischen Daten“ beruhen und es sich nicht um eine PKS handle; im ausführlichen Vorjahresbericht wurden die Daten aus diesem Grund als „nicht abschließend qualitätsgesichert“ betrachtet. Eine Aufschlüsselung nach Delikten erfolgt nicht.

In Brandenburg wurden 2019 insgesamt 1638 Straftaten in Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. Sammelunterkünften erfasst, davon fünf Straftaten gegen das Leben, 748 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit sowie 15 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung.<sup>257</sup>

In Hessen wurden 2019 793 Rohheitsdelikte in einer Asylunterkunft oder in der unmittelbaren räumlichen Nähe zu einer Asylunterkunft erfasst, ferner 53 Sexualdelikte und fünf Straftaten gegen das Leben.<sup>258</sup>

In Nordrhein-Westfalen wurden 2018 insgesamt 7516 Straftaten in Asyl- und Flüchtlingsunterkünften erfasst, davon 164 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und 3425 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit.<sup>259</sup>

In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen finden sich in den öffentlichen Berichten zu den jeweiligen Polizeilichen Kriminalstatistiken keine Erfassungen zu den Tatörtlichkeiten; diese Bundesländer haben dem Deutschen Institut für Menschenrechte auf Nachfrage jedoch weitestgehend Daten zur Verfügung gestellt:

In Baden-Württemberg wurden für 2018 insgesamt 11.085 Straftaten in Asylbewerberunterkünften/Aufnahmeeinrichtungen erfasst, davon 3323 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit sowie 121 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung.<sup>260</sup>

In Bremen wurden 2019 in Aufnahmeeinrichtungen und Asylbewerberunterkünften 47 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit und vier Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung erfasst.<sup>261</sup>

In Hamburg wurden 2019 in Aufnahmeeinrichtungen und Asylbewerberunterkünften insgesamt 1150 Straftaten erfasst, davon 16 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (davon drei Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern) und 584 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit.<sup>262</sup>

Mecklenburg-Vorpommern hat aufgrund eines „rudimentären Erfassungsverhaltens im Bereich des Datenfeldes der Tatörtlichkeit“ davon abgesehen, Daten zu Verfügung zu stellen.<sup>263</sup>

Niedersachsen hat dem Deutschen Institut für Menschenrechte Daten zur Verfügung gestellt, jedoch im Hinblick auf mögliche Fehlinterpretationen der Daten nicht die Erlaubnis erteilt, dass diese Daten veröffentlicht bzw. verwendet werden dürfen.<sup>264</sup>

---

<sup>257</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik Brandenburg 2019, S. 45. Die Statistik weist auch die Aufklärungsrate der Delikte auf: Demnach wurden alle fünf Straftaten gegen das Leben, 14 der 14 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung sowie 733 der 748 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit aufgeklärt.

<sup>258</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik Hessen 2019, S. 59 f.; es handelt sich um Statistiken, die sich auf die aufgeklärten Taten beziehen.

<sup>259</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen 2018, Tabelle 600, Bekannt gewordene Fälle – Spezielle Tatörtlichkeiten. Die entsprechenden Daten sehen eine umfassende Aufschlüsselung nach konkreten Delikten und speziellen Tatörtlichkeiten vor. Mindestens 49 Fälle betreffen Sexualstraftaten mit kindlichen Opfern, vgl. S. 6.

<sup>260</sup> Auskunft des LKA Baden-Württemberg vom 27.07.2020.

<sup>261</sup> Auskunft des Senators für Inneres vom 20.07.2020.

<sup>262</sup> Auskunft des LKA Hamburg vom 27.07.2020.

<sup>263</sup> Rückmeldung des LKA Mecklenburg-Vorpommern vom 16.07.2020.

<sup>264</sup> Rückmeldung des LKA Niedersachsen vom 14.07.2020.



In Rheinland-Pfalz wurden 2019 insgesamt 1299 Straftaten in Aufnahmeeinrichtungen erfasst, davon zwölf Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (mindestens drei Taten mit kindlichen Opfern) sowie 276 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit; in Asylbewerberunterkünften wurden insgesamt 816 Straftaten erfasst, davon 15 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (mindestens vier Taten mit kindlichen Opfern) sowie 288 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit.<sup>265</sup>

Im Saarland wurden 2019 insgesamt 108 Straftaten in Asylbewerberunterkünften und Aufnahme-stellen erfasst.<sup>266</sup>

In Sachsen stehen Daten dieser Art noch nicht zur Verfügung und sind erst für die Veröffentlichung der PKS 2020 im Jahr 2021 zu erwarten.<sup>267</sup>

In Sachsen-Anhalt wurden 2019 in Asylheimen insgesamt 2170 Straftaten erfasst, davon acht Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und 150 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit.<sup>268</sup>

insgesamt 906 Straftaten bekannt, davon zwei Straftaten gegen das Leben, 17 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (davon mindestens zwei Taten mit kindlichen Opfern) und 353 Rohheitsdelikte<sup>269</sup>.

In Thüringen wurden 2019 insgesamt 680 Straftaten in Asylbewerberunterkünften erfasst, davon neun Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und 161 Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit.<sup>270</sup>

---

<sup>265</sup> Auskunft des LKA Rheinland-Pfalz vom 04.08.2020.

<sup>266</sup> Auskunft des Landespolizeipräsidiums vom 10.07.2020. Ergänzend wurde mitgeteilt, dass die erfassten Taten überwiegend Rauschgiftkriminalität, Körperverletzung, Diebstahl, Sachbeschädigung, Bedrohung und Beleidigung betreffen.

<sup>267</sup> Auskunft des LKA Sachsen vom 10.07.2020.

<sup>268</sup> Auskunft des LKA Sachsen-Anhalt vom 27.07.2020.

<sup>269</sup> Auskunft des LKA Schleswig-Holstein vom 24.09.2020. In Schleswig-Holstein wird zudem die Aufklärungsquote statistisch erfasst: Während von den insgesamt 906 bekannt gewordenen Straftaten in den Asylbewerberunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen 659 Straftaten aufgeklärt werden konnten, ist der Anteil der aufgeklärten Fälle bei den relevanten Gewaltdelikten deutlich höher: zwei von zwei Straftaten gegen das Leben, 15 von 17 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (davon auch beide Taten mit erfassten kindlichen Opfern) und 336 von 353 Rohheitsdelikten konnten aufgeklärt werden.

<sup>270</sup> Auskunft des LKA Thüringen vom 16.07.2020.

# Anlage 2 – Fragebogen

## A. Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte

### 1. Gewaltschutzkonzepte in Unterkünften für asylbegehrende Menschen

(Hinweis: Soweit ein Gewaltschutzkonzept besteht und dieses öffentlich ist, verlinken Sie es bitte im Feld „Anmerkungen“. Unveröffentlichte Dokumente können gerne als Anhang mitgeschickt werden.)

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Es gibt ein landesweites Gewaltschutzkonzept mit Gesetzesrang.			
Es gibt ein landesweites Gewaltschutzkonzept mit untergesetzlichem Rang, welches rechtlich verbindlich ist.			
Es gibt ein rechtlich unverbindliches landesweites Gewaltschutzkonzept (in Form von Handreichungen o. Ä.).			
Es gibt landesweit keine Vorgaben für Gewaltschutzkonzepte in Unterkünften für asylbegehrende Menschen.			
Im landesweiten Gewaltschutzkonzept gibt es spezifische Vorgaben zum Schutz von Kindern. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			
Eine stärkere rechtliche Verankerung des Gewaltschutzes befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

### 2. Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in den Verträgen mit Betreibern von Unterkünften

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
In den Betreiberverträgen werden Gewaltschutzkonzepte verpflichtend vorgeschrieben. (Bitte unter Anmerkungen den Wortlaut der Verpflichtung erläutern. Falls keine Verpflichtung vorliegt, bitte ebenfalls erläutern.)			
In den Betreiberverträgen wird die Evaluation von Gewaltschutzkonzepten verpflichtend vorgeschrieben. (Bitte unter Anmerkungen den Wortlaut der Verpflichtung erläutern. Falls keine Verpflichtung vorliegt, bitte ebenfalls erläutern.)			
Eine Verankerung von Gewaltschutzkonzepten in den Verträgen mit Betreibern von Unterkünften befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

**3. Wie wird in Ihrem Bundesland die Sicherung des Gewaltschutzes für geflüchtete Kinder in den kommunalen Unterkünften gewährleistet?**

Antwort:	
----------	--

**4. Wie wird die Umsetzung des Gewaltschutzes für geflüchtete Kinder in Ihrem Bundesland geprüft und nachgehalten?**

*(Hinweis: Führen Sie bitte auch aus, ob es verpflichtende Monitoring- und Evaluationsprozesse gibt, wer hierfür zuständig ist und wie diese gestaltet werden.)*

Antwort:	
----------	--

**5. Bereitstellung gesonderter finanzieller Mittel im Landeshaushalt zur Umsetzung des Gewaltschutzes in Unterkünften für asylbegehrende Menschen**

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Es wurden Stellen geschaffen. (Bitte unter Anmerkungen erläutern, in welchem Umfang Stellen geschaffen wurden und wo diese angesiedelt sind.)			
Es wurden Schulungen initiiert. (Bitte unter Anmerkungen erläutern, welchen Umfang und Ausrichtung die Schulungen haben.)			
Es wurden finanzielle Mittel und Ressourcen für andere Maßnahmen bereitgestellt. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			
Die Bereitstellung gesonderter finanzieller Mittel im Landeshaushalt befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

**6. Nutzung der im Rahmen einer Bundesinitiative, initiiert durch das BMFSFJ und UNICEF, entstandenen „Mindeststandards zum Schutz für geflüchtete Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ (2018)**

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Die im Rahmen der Bundesinitiative entstandenen Mindeststandards werden genutzt. (Bitte unter Anmerkungen erläutern, in welcher Weise.)			
Es werden andere Standards bzw. Handreichungen genutzt. (Bitte unter Anmerkungen angeben, welche Standards bzw. Handreichungen genutzt werden.)			
Die Bereitstellung gesonderter finanzieller Mittel im Landeshaushalt befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

## B. Strukturelle Aspekte zum Gewaltschutz

### 7. Betreuungsschlüssel in den Unterkünften für asylbegehrende Menschen (inklusive sozialpädagogischem Personal für Kinder/Erzieher\_innen)

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Es gibt einen landesweit festgelegten Betreuungsschlüssel. (Bitte unter Anmerkungen erläutern, mit welchem Inhalt unter besonderer Berücksichtigung des sozialpädagogischen Personals und/oder der Erzieher_innen für Kinder.)			
Die Einführung eines landesweit festgelegten Betreuungsschlüssels befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

### 8. Beschwerdestellen und/oder Ombudspersonen für asylbegehrende Menschen

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Es gibt eine landesweite Verpflichtung, entsprechende Beschwerdestellen und/oder Ombudspersonen auf kommunaler Ebene einzurichten. (Bitte unter Anmerkungen ausführen, woraus die Verpflichtung folgt.)			
Eine landesweite Verpflichtung, entsprechende Beschwerdestellen und/oder Ombudspersonen auf kommunaler Ebene einzurichten, befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			
Es gibt eine entsprechende Beschwerdestelle und/oder Ombudsperson für Kinder und Familien auf Landesebene. (Bitte unter Anmerkungen ausführen, welche Stelle zuständig ist und wie diese bei Kindern und Familien bekannt gemacht wird.)			
Die Errichtung einer entsprechenden Beschwerdestelle und/oder Ombudsperson für Kinder und Familien auf Landesebene befindet sich in der Planung. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

### 9. Kinder werden in Unterkünften für asylbegehrende Menschen wie folgt über bestehende Hilfsangebote informiert:

Antwort:	
----------	--



**10. Einbindung und Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfe (bspw. Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen bei Kindern mit geistiger und körperlicher Behinderung)**

(Hinweis: Gehen Sie bitte auch auf die Unterstützung durch die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, insbesondere für traumatisierte Kinder, ein.)

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Die Landesregierung unterstützt Unterkünfte für asylbegehrende Menschen darin, in den Unterkünften die Einbindung und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe (bzw. Eingliederungshilfe bei Kindern mit geistiger und körperlicher Behinderung) zu ermöglichen. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.) Umfang der Stellen geschaffen wurden und wo diese angesiedelt sind.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

**10.2 In Unterkünften für asylbegehrende Menschen findet die Einbindung und Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Eingliederungshilfe wie folgt statt:**

Antwort:	
----------	--

**C. Aktuelle Entwicklungen**

**11. Maßnahmen zum Gewaltschutz in Unterkünften für asylbegehrende Menschen anlässlich der COVID-19-Pandemie**

	Trifft zu	Trifft nicht zu	Keine Angabe
Die Landesregierung hat besondere Maßnahmen im Rahmen der COVID-19-Pandemie ergriffen. (Bitte unter Anmerkungen erläutern.)			

Sonstige Antwort:	
Keine Angaben möglich, weil:	
Anmerkungen:	

**D. Allgemeine Schlußbetrachtung**

**12. Gibt es in Ihrem Bundesland schon eine politische Bewertung der Landesregierung zur Wirksamkeit der Maßnahmen für den Gewaltschutz von geflüchteten Kindern? Wenn ja, wo werden Herausforderungen gesehen und gibt es bereits bewährte Beispiele in Ihrem Bundesland?**

Antwort:	
----------	--

**Wir bedanken uns für die Beantwortung des Fragebogens. Sofern Sie ergänzende Anmerkungen und Kommentare haben, können Sie diese gerne hier eintragen:**

Antwort:	
----------	--



